

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

DOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA (PLEBISCITO,  
REFERENDO E INICIATIVA POPULAR) COMO FONTES DE  
FORTALECIMENTO DA CIDADANIA ATIVA

ALEXANDRE SANSON

São Paulo

2007

ALEXANDRE SANSON

DOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA (PLEBISCITO,  
REFERENDO E INICIATIVA POPULAR) COMO FONTES DE  
FORTALECIMENTO DA CIDADANIA ATIVA

Dissertação apresentada à Universidade  
Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre em Direito  
Político e Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Monica Herman Salem  
Caggiano

São Paulo

2007

S229i Sanson, Alexandre

Dos institutos de democracia semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular)  
como fontes de fortalecimento da cidadania ativa. Alexandre Sanson. São Paulo,  
2007.

180 f.; 30 cm

Referências: p. 172-180

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)- Universidade Presbiteriana  
Mackenzie, São Paulo, 2007.

1. Democracia semidireta. 2. Plebiscito. 3. Referendo. 4. Iniciativa Popular.
5. Soberania Popular. 6. Participação política. 7. Cidadania ativa. I. Título

CDD 341.378

# ALEXANDRE SANSON

## DOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA (PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR) COMO FONTES DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA ATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em

### BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Mônica Herman Salem Caggiano  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof. Dr. Milton Paulo de Carvalho  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Profa. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida  
Universidade de São Paulo

Aos meus pais, José e Ana, pelo incentivo, carinho e apoio incondicional em todos os momentos da minha vida.

A todos que de alguma forma me auxiliaram.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me dar força e coragem para lutar pelos meus sonhos.

À Dra. Monica Herman Salem Caggiano, minha gratidão por ter sido orientadora presente, fonte constante de incentivo e dedicação à vida acadêmica, cujos ensinamentos foram imprescindíveis para que esse trabalho se realizasse.

À Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida e ao Dr. Milton Paulo de Carvalho, pelos comentários e sugestões apresentadas no momento do exame de qualificação.

Ao Dr. Alysson Leandro Mascaro, ao Dr. Ari Marcelo Solon e ao Dr. Gianpaolo Poggio Smanio, meus professores na Graduação e no Mestrado, agradeço as valorosas e oportunas lições.

À Prof<sup>a</sup>. Ana Cláudia Silva Scalquette, que sempre colaborou e me incentivou em vários momentos da minha vida.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e ao Instituto Presbiteriano Mackenzie pelo incentivo à pesquisa e pela ajuda financeira.

*“A praça! A praça é do povo  
Como o céu é do condor  
É o antro onde a liberdade  
Cria águias em seu calor.  
Senhor!... pois quereis a praça?  
Desgraçada a populaça  
Só tem a rua de seu...  
ninguém vos rouba os castelos  
Tendes palácios tão belos...  
Deixai a terra ao Anteu.”  
(Castro Alves)*

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 proclama em seu artigo 1º ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito. O conceito de democracia remonta à existência de um Estado da forma desejada e consentida pelo povo, tratando-se, de forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana popular decide, direta ou indiretamente, sendo o povo sempre o titular e o objeto de todo poder legítimo. Entretanto, a democracia indireta na atualidade, por si só, está longe de efetivamente dar cumprimento aos seus propósitos teóricos, permitindo-se afirmar que o sistema representativo atravessa uma grave e inevitável crise. Faz-se necessário iniciar um movimento de renovação do conceito de democracia política, com propostas de reestruturação do Estado, permitindo uma maior ingerência do povo no governo, de modo a aproximá-lo de discussões e deliberações que ocorriam à sua margem, influenciando diretamente nas competências até então privativamente outorgadas aos órgãos estatais. A democracia semidireta, espécie do gênero democracia participativa, permite ao cidadão o exercício concreto da participação popular nos negócios públicos, através da superação do dualismo entre sociedade e Estado, de modo que o povo, objeto das deliberações do governo, passe a influir ativamente nos rumos da coletividade, quer pela apresentação de propostas como incentivo à produção de normas e atos administrativos, ou mesmo pela aprovação ou rejeição de uma medida tomada nos órgãos representativos. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, exigem uma cobrança rotineira daqueles que governam, promovendo um processo de melhora gradual no discernimento do povo acerca da estrutura estatal, o qual, através do maior acesso às informações políticas, desenvolverá lentamente um senso crítico necessário a participar e orientar as ações do Estado.

Palavras-chave: Democracia semidireta. Soberania Popular. Participação política. Cidadania ativa.



## ABSTRACT

The Federal Constitution on the 1988 proclamation its first article to set the Federative Republic of Brazil in a Democratic State under law. The democracy concept retraces to the existence of a State in the form desired and assented for the people, treating themselves, in a context the governmental function exercise where the popular sovereign will decide, directly or indirectly, being the people always the bearer and the object of all legitimate power. However, the indirect democracy is far from effectively in an actuality giving fulfilment to its theoretical intentions, allowing itself to affirm that the representative system faces a serious and inevitable crisis. Becomes necessary to initiate a movement of renewal of the democracy politics conception, to proposals of reorganization on the State, allowing a bigger mediation of the government, to order to directly approach it of quarrels and deliberations that occurred to its edge, influencing in the abilities until then privatively granted the state agencies. The semidirect democracy, which is a kind of participative democracy, allows to the citizen to the exercise concrete for the popular participation in the public, through the overcoming of the dualism between society and State, in way on the people, object of the deliberations of the government, becomes to be influenced actively in the routes of the collective, in the presentation of proposals as administrative incentive to the production of norms and acts, or for the approve or rejection of measure in the representative agencies. The plebiscite, the referenda and popular initiative, demand a routine that who is governing must promote a gradual process improvement in the people's discernment of the State structure, which, through the biggest access on the politics information, will developing a necessary critical sense to participate and to guide the States' action.

Keywords: semidirect democracy, popular sovereignty. politics participation and, active citizenship.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	DA DEMOCRACIA .....	19
2.1.	Definição de Democracia .....	19
2.2.	Condições de existência .....	25
2.3.	Noção Jurídica de Povo .....	30
2.4.	Da Soberania Popular.....	36
2.5.	Análise das filosofias democráticas .....	42
2.5.1.	Os pensamentos políticos grego e romano .....	43
2.5.2.	O pensamento político medieval.....	46
2.5.3.	O pensamento político dos modernos .....	48
2.5.4.	O pensamento político contemporâneo .....	53
3	O PODER NA DEMOCRACIA.....	57
3.1.	A democracia direta .....	58
3.1.1.	A experiência do mundo grego (a “ <i>Apella</i> ” e a “ <i>Ecclesia</i> ”) .....	60
3.1.2.	A <i>Landsgemeinde</i> na Suíça e os <i>Open Town Meetings</i> nos Estados Unidos .....	62
3.1.3.	As críticas à democracia direta .....	65
3.2.	A democracia indireta .....	67
3.2.1.	A origem da representação na França e na Inglaterra .....	70
3.2.2.	Os Conceitos e a Natureza Jurídica da Representação.....	74
3.2.3.	A busca da identidade da vontade do eleitor com a do eleito .....	79
3.2.4.	As críticas à democracia indireta .....	81
3.3.	Análise preliminar da democracia semidireta .....	84
3.3.1.	Institutos.....	87
3.3.1.1.	Plebiscito .....	89

3.3.1.2. Referendo .....	90
3.3.1.3. Iniciativa Popular .....	92
3.3.1.4. Revogação de mandato.....	93
3.3.1.5. Veto popular .....	95
3.3.2. As críticas à democracia semidireta.....	96
4 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO DIREITO ESTRANGEIRO .....	100
4.1. Suíça.....	100
4.2. Estados Unidos da América.....	104
4.3. França.....	108
4.4. Itália .....	111
4.5. Portugal .....	115
4.6. Espanha.....	118
4.7. Reino Unido .....	122
4.8. Argentina .....	125
4.9. Uruguai .....	128
4.10. Outros países .....	132
5 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL.....	142
5.1. Análise histórica.....	144
5.2. A Democracia Semidireta na Constituição de 1988.....	153
5.3. Do Plebiscito e do Referendo .....	159
5.3.1. Do Plebiscito .....	160
5.3.1.1. Origem.....	160
5.3.1.2. Conceito e Características.....	163
5.3.1.3. Classificação.....	169
5.3.2. Do Referendo .....	172
5.3.2.1. Origem.....	172

5.3.2.2. Conceito e Características.....	176
5.3.2.3. Classificação.....	180
5.3.3. Diferenças entre plebiscito e referendo .....	184
5.3.4. Procedimento para a convocação de plebiscito ou referendo.....	187
5.4. Da Iniciativa Popular .....	191
5.4.1. Origem .....	191
5.4.2. Conceito e características .....	193
5.4.3. Classificação .....	197
5.4.4. Procedimento .....	199
5.5. Das experiências da Democracia Semidireta no Brasil .....	201
6 CONCLUSÃO.....	208
BIBLIOGRAFIA .....	217

## 1 INTRODUÇÃO

A participação política, compreendida como o direito do indivíduo de tomar parte no governo de seu país, é indispensável ao ser humano moderno que vive em sociedades organizadas, sendo o Estado a mais complexa destas organizações e a democracia, o ambiente mais favorável à intervenção do povo nas ações estatais. Contudo, é no Estado de Direito que o regime democrático se desenvolverá de forma mais autêntica, em razão de sua função precípua de garantir o respeito aos direitos fundamentais e o efetivo exercício da soberania popular, a qual sofrerá limitações, posto que uma gestão popular da coisa pública, sem regras, poderá acarrear uma ditadura das massas, ou da maioria. Observe-se, outrossim, que a soberania popular mencionada não significa a dedicação exclusiva do cidadão à vida pública, mas o seu necessário engajamento político, o que lhe permite recorrer ao exercício de controle direto sobre o poder governamental sempre que necessário, agindo como elemento corretor de eventual desvio ou falha na representação.

A questão primordial a ser abordada diz respeito à legitimidade do poder político, que não deve ser confundida com legalidade, pois nem sempre a elaboração de uma norma acerca do referido poder reflete, na sua origem, a crença do povo na forma como este deve ser exercido. Decerto, em razão de empecilhos, como a grande extensão territorial e o intenso crescimento populacional, é desarrazoado cogitar um governo que não seja de uma minoria. Entretanto, cumpre salientar lições de Edmund Burke, no célebre discurso aos eleitores de Bristol, em relação à representação livre, ao expor que o Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses hostis e diferentes, mas a Assembléia deliberativa de uma nação, onde o bem geral, resultante da razão geral do todo, deve servir-lhe de guia<sup>1</sup>. Portanto, o poder político precisa revelar as aspirações da coletividade, deixando de ser considerado no âmbito individual para tornar-se uma das funções do Estado a serviço da sociedade. Não reside sua legitimidade, dessa forma, no número de governantes, nem, unicamente, nos métodos pelos quais eles são

---

<sup>1</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004, pp. 135/136. Neste sentido, Norberto Bobbio entende que o representante tem duas características muito bem definidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito, não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; e b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses políticos desta ou daquela categoria. (BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 47)

escolhidos, mas no contínuo desempenho de suas atividades<sup>2</sup>.

A democracia indireta na atualidade, por si só, está longe de efetivamente dar cumprimento aos seus propósitos teóricos, o que permite afirmar que o sistema representativo atravessa uma inevitável crise, possivelmente acarretada pela fragmentação da vontade geral em interesses de grupos, o que pode ser constatado pelo enfraquecimento da figura do partido político, o qual deixou de ser um instrumento de luta política, com ideais de desenvolvimento dos anseios nacionais, para tornar-se uma simples via pela qual um candidato alcança o almejado mandato, agindo, depois de eleito, conforme suas convicções pessoais.

Como bem ressalta Roberto Amaral, desta composição de interesses dos parlamentares, que não guardam fidelidade com o programa partidário, nem respeitam a vontade dos eleitores, é que se formaria a pauta do Congresso e determinaria sua pobreza política<sup>3</sup>, ocasionando uma completa falta de identificação do povo com as decisões tomadas pelos eleitos. Saliente-se que os membros eleitos do Executivo ou Legislativo que se afastam das aspirações populares, que legislam com displicência ou são apáticos, ausentes, certamente violam o imperativo ético inerente a suas funções, perdendo, por conseguinte, o título de representante político do povo<sup>4</sup>.

Dessa forma, não se tratando a democracia de um conceito estático, absoluto e abstrato, mas dinâmico, vinculado a um processo histórico, modificando-se com o desenvolvimento da sociedade, é indispensável a busca de alternativas para o aperfeiçoamento do sistema de representação, posto que a manutenção de suas falhas e vícios aumenta o descrédito dos corpos representativos e o conseqüente desinteresse popular pelas eleições<sup>5</sup>. Conclui-se que o modelo tradicional desse tipo democrático, que restringe o papel do cidadão a uma intervenção mínima nos assuntos do Estado, especificamente para escolha dos seus representantes, por

---

<sup>2</sup> De acordo com Friedrich Müller, a legitimidade é um processo que reage à realidade social cotidiana, e com isso também à realidade individual, e não uma essência, uma substância ou mesmo uma qualidade de textos, tornando-se um nível de exigências aquém do qual não se pode ficar o direito de cada pessoa, salientando-se que a realização não somente das liberdades civis, mas também dos direitos humanos é imprescindível a uma democracia legítima. (Cf. MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* São Paulo: Max Limonad, 3ª ed., revista e ampl., 2003, pp. 75/76 e 114/115)

<sup>3</sup> AMARAL, Roberto. *A Democracia Representativa está morta: Viva a Democracia Participativa*. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago [Coord.]. *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores, 1ª edição, 2ª tiragem, 2003, pp. 45/46.

<sup>4</sup> TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O Povo e o Poder: O Conselho do Planejamento Nacional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003, pp. 78/79

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O renascer do direito*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 1996, p. 31.

meio do voto, é incapaz de lidar, de maneira apropriada, com as distorções nele constatadas. Neste sentido, seguem lições de Paulo Bonavides:

A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento de vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.

Legitimidade que mana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e à política dos governos, que ele, o cidadão mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar.<sup>6</sup>

Assim, um movimento de renovação do conceito de democracia política deve ser impulsionado, com propostas de reestruturação do Estado, permitindo uma maior ingerência do povo no governo, de modo a aproximá-lo de discussões e deliberações que ocorriam à sua margem, influenciando diretamente as competências até então privativamente outorgadas aos órgãos estatais. A idéia de participação na contemporaneidade ganha especial relevância, pois em sociedades heterogêneas, onde todos, de alguma forma, querem participar, é insatisfatória a sua realização pelo indivíduo. Ela deve ocorrer através da coletividade, por uma atuação organizada da população, a maior interessada na solução dos problemas sociais e no processo decisório, para que se forme uma sociedade em que a pessoa humana tenha sua dignidade respeitada<sup>7</sup>, estimulando profundas mudanças nos âmbitos individual (cidadão mais bem informado), social (incentivo ao debate político) e institucional (menor distância entre cidadão e político).

A democracia participativa, portanto, simboliza um verdadeiro movimento social, capaz de renegociar as regras de sociabilidade em um Estado, através justamente da experimentação de novos mecanismos que sejam aptos a promover a emancipação e o fortalecimento do cidadão nas sociedades contemporâneas<sup>8</sup>. A sua

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2ª ed., 2003, pp. 18/19.

<sup>7</sup> MONTORO, André Franco. *Descentralização e Participação. Caminhos da Democracia*. In: CARVALHO, Milton Paulo de (Coord.). *Temas Atuais de Direito – Edição Comemorativa do Jubileu de Prata da Academia Paulista de Direito*. São Paulo: Ltr, 1998., p. 65.

<sup>8</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: Para ampliar o cânone democrático*. In:

espécie mais comum é a democracia semidireta, constituindo-se numa terceira via em relação à democracia direta e à democracia indireta, na qual são inseridos institutos que permitem ao cidadão o exercício concreto da participação popular nos negócios políticos do Estado, através, por exemplo, do oferecimento de proposições para fomento de atos e espécies legislativas ou administrativas, da prática representativa, estabelecendo uma relação de complementaridade entre dois modelos democráticos ordinariamente considerados incompatíveis.

Logo, o papel do cidadão eleitor, ante a possibilidade de participar de determinadas decisões governamentais, é gradualmente substituído pelo cidadão agente do poder, de modo que se possa realmente atingir os fins propostos pelo Estado Democrático de Direito, salientando-se, portanto, que a menção, na presente dissertação, da expressão “cidadania ativa”, não deve ser confundida com seu significado habitualmente utilizado, qual seja, de capacidade eleitoral para escolha de representantes<sup>9</sup>, mas de povo verdadeiramente atuante no espaço público, conforme se constata na exposição de Maria Victoria Benevides:

(...) a *cidadania ativa através da participação popular* é aqui considerada um princípio democrático, e não um receituário político, que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. Não é “um favor” e, muito menos, uma imagem retórica. *É a realização concreta da soberania popular*, mais importante do que a atividade eleitoral que se esgota na escolha para cargos executivos e legislativos. A participação popular, assim entendida, supera a velha polêmica sobre o “verdadeiro” significado de *cidadania ativa* na filosofia política, desde o século XVIII – assim como a dicotomia Estado e sociedade civil, vigente até hoje entre liberais e antiliberais. Esta *cidadania ativa* supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes*<sup>10</sup>.

A importância do estudo da democracia semidireta no Brasil reside no fato de que a história política pátria, até o presente momento, é passível de inúmeras críticas. Cumpre observar primeiramente a prevalência da característica de autoritarismo no país, que se encontra na fonte das exclusões social, política e econômica não

---

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 77.

<sup>9</sup> Cf. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2004, p. 235; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 13ª ed., 1990, p. 238.

<sup>10</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 3ª ed., 1998, p. 19. Cf. também: DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *A democracia participativa brasileira*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, 37, ano 9, Editora Revista dos Tribunais, outubro-dezembro, 2001, p. 226.



somente durante o período do Império, mas também na República pelos aproximadamente trinta e dois anos de ditadura franca. Quanto ao período de democracia supostamente representativa, salienta-se a presença de fenômenos distorcidos da vontade popular, tais como república das oligarquias, coronelismo, clientelismo, eleições de bico-de-pena, abuso do poder econômico, compra de votos e fraudes eleitorais, muitos destes decorrentes do patrimonialismo, com o tratamento do público como privado<sup>11</sup>.

O próprio movimento de redemocratização pós-ditadura militar na década de oitenta manteve uma estrutura onde a legalidade não significa a submissão universal perante a lei, mas um sistema de privilégios, persistindo as formas, atualmente aprimoradas, de condução de negócios públicos de acordo com interesses particulares e de corrupção<sup>12</sup>. A crise da representação exprime a própria crise do Estado brasileiro, e, por se tratar de crises estruturais, faz-se necessária a descentralização do governo democrático, de modo que o povo, então figura passiva nos rumos do Estado, conscientize-se necessariamente do seu papel de elemento transformador e opere na concretização do bem comum.

A Constituição Federal de 1988 prevê mecanismos de participação popular em seu artigo 14, incisos I ao III, sendo eles o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os quais foram apenas regulamentados com a Lei nº 9.709 de 18/11/1998. Em que pese sua importância, Almino Affonso, com clareza, expõe que, diante da inorganicidade social existente na realidade brasileira, os instrumentos de democracia semidireta incorporados no ordenamento constitucional parecem esgotar-se em simples declaração<sup>13</sup>. Tal fato é passível de confirmação, se verificado o baixo número de consultas populares e iniciativas legislativas pelo povo realizadas em âmbito nacional.

Um árduo caminho deverá ser trilhado para a efetivação desses instrumentos, enfrentando-se a rejeição dos representantes, a falta de amadurecimento político popular e os obstáculos impostos por uma legislação conservadora e tímida em suas previsões, principalmente no que tange à ausência de dispositivo que permita a

---

<sup>11</sup> AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2002, pp. 03/04.

<sup>12</sup> Cf. MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2003, pp. 174/177.

<sup>13</sup> AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 33, nº 132, outubro/dezembro, 1996, p. 27.

iniciativa popular para convocação de plebiscito e referendo, ficando a realização destas sujeita à discricionariedade dos órgãos representativos, o que pode vir a ser corrigido pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.718/2004.

A dissertação, portanto, versará sobre o fortalecimento da cidadania ativa através de plebiscito, referendo e iniciativa popular, de modo a suscitar reflexões sobre o tema, por vezes esquecido na doutrina, que ganha especial relevância com a atual conjuntura política do Brasil, diante da crise do sistema representativo demonstrada pela hostilidade dos eleitores em relação aos políticos e descrença nas instituições, principalmente no Executivo e Legislativo. Busca-se aprofundar as discussões sobre a matéria, no intuito de elucidar os pontos controversos acerca de seus efeitos e incentivar a sua utilização, por se tratar de possível solução para suprir a imensa distância entre a vontade do eleitor e do eleito na democracia representativa, tornando o povo um espectador menos indiferente às questões públicas.

O que se objetiva, dessa forma, é que o povo, ainda que rotulado de imaturo, manipulável e apático, torne-se articulado, interessado em participar das decisões políticas do Estado, influenciando nos rumos deste sempre com o objetivo de realinhá-lo aos interesses da coletividade. Afinal, se toda a ação política deve ter por finalidade o bem comum do povo, de acordo com lições de Fábio Konder Comparato: “(...) seria um grosseiro absurdo que o próprio povo fosse em permanência excluído da função de julgar a justiça ou injustiça das políticas postas em prática, bem como de fazer atuar a responsabilidade dos governantes que as realizaram, sobretudo quando estes devem a sua posição de mando à eleição popular”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 660.

## 2 DA DEMOCRACIA

### 2.1. DEFINIÇÃO DE DEMOCRACIA

A Constituição Federal de 1988 proclama em seu artigo 1º ser a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito. Democracia é uma palavra que vem do grego, que significa o governo do povo (*demos* – povo e *kratos* – governo)<sup>15</sup>. O emprego pioneiro da expressão é atribuído, quase que pacificamente pela doutrina<sup>16</sup>, a Heródoto, há aproximadamente dois mil e quinhentos anos, no tomo três de sua obra denominada *História*, na qual a personagem Otanes, em seu parecer, critica a monarquia como um governo que não é agradável e nem proveitoso à sociedade dominada, defendendo, em nome da isonomia, sua substituição pelo governo popular<sup>17</sup>. Embora tivesse sido esquecido durante muito tempo, é no período moderno que o princípio democrático ganha força e distende-se até o seu extremo limite, propagando-se com grande intensidade como forma de oposição à estrutura feudal, tendo continuado, desde então, a participar dos vocabulários político e jurídico.

A definição dotada de maior notoriedade é a de Abraham Lincoln, no discurso de Gettysburg (1863), cujo assunto principal era acerca da nova democracia a ser instituída após a Guerra Civil, com a perspectiva de um “governo do povo, pelo povo e para o povo”<sup>18</sup>, o qual jamais deveria desaparecer da face da Terra. Contudo, conceituar democracia configura-se árdua tarefa, por causa da diversidade de

<sup>15</sup> FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988, pp. 25/26; SAES, Décio. *Democracia*. Série Princípios, São Paulo: Editora Ática S.A., 1987, p. 08. De acordo com Renato Janine Ribeiro, a palavra democracia significa “poder do povo”, e não “governo do povo”, uma vez que o governo poderia ser exercido por um grupo ou por uma só pessoa, e ainda sim tratar-se-ia de uma democracia, desde que o poder fosse do povo. O autor acrescenta que o fundamental é que o povo escolha o indivíduo ou grupo que governa, e que controle como ele governa. (RIBEIRO, Renato Janine. *A Democracia*. São Paulo: Publifolha, 2001, p. 08).

<sup>16</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 35; SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. Brasil, Portugal: Editôra Fundo de Cultura, 1965, p. 266.

<sup>17</sup> Jean-Jacques Chevallier, em sua obra, expõe que a reflexão tradicional sobre os méritos da monarquia, da aristocracia, da democracia ou de uma forma mista de governo pode ser encontrada em Homero, ressaltando que, somente em Heródoto, se acham reunidos, com o propósito de comparação metódica, os elementos esparsos decorrentes dessa reflexão. Acrescenta que, se no texto *História*, Heródoto não deixa transparecer suas preferências, no conjunto de sua obra: “... respira o amor da liberdade grega – dessa liberdade baseada na lei e que, sob a direção de Atenas, sai vitoriosa da terrível provação das guerras médicas. Não há dúvida: tal como Otanes, Heródoto crê na democracia.”. (CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do pensamento Político*. Tomo I, da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico, tradução de Roberto Cortes de Lacerda, Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982, pp. 28/31)

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 334; HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Cinquième édition, Paris: Éditions Montchrestien, 1972, p. 302.

significados a ela conferidos. Trata-se de expressão dotada de relatividade e ambigüidade, não admitindo, portanto, uma acepção única e imutável, posto que suas características se encontram vinculadas a fatores históricos e sociais. Desse modo, quase não há um conceito jurídico-constitucional ao qual são dadas interpretações tão diferentes como àquele da democracia<sup>19</sup>. Nesse sentido, seguem as lições de Monica Herman Salem Caggiano:

A democracia configura, na realidade, uma categoria histórico-social, ajustando-se, nas suas variadas nuanças, à condição de cada povo, às peculiaridades de cada uma sociedades, donde a extrema dificuldade de uma conceituação precisa. Daí, também, a pluralidade de conceitos diferentes sobre o que se deva entender por democracia. Certo é, porém, que ela exsurge como mecanismo de preservação da liberdade individual - o governo do povo pelo povo - penetrando na história das instituições políticas com o exemplo ateniense, onde a assembléia geral do povo reunida sobre as colinas de Pnyx procede à tomada das decisões<sup>20</sup>.

O freqüente emprego do termo “democracia” nas sociedades contemporâneas, quer seja através da afirmação da fé nos processos e princípios democráticos quer mesmo por meio de declarações de superioridade deste regime sobre o comunismo, facismo e sistemas autocráticos de governo<sup>21</sup>, deve ser observado com ressalvas, uma vez que a sua utilização rotineira nem sempre reflete ambientes que se coadunam com as reais aspirações do povo. Verifica-se que todos os países, de alguma forma, pretendem ser democráticos e, portanto, buscam um regime socioeconômico próprio que, funcionando como um adjetivo, qualifique o substantivo “democracia” de modo a formar um sistema político que mais se aproxime de uma verdadeira democracia, como, por exemplo, “democracia liberal”, “democracia burguesa” e “democracia social”<sup>22</sup>. Dessa forma, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>23</sup>

<sup>19</sup> HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução da 20ª edição alemã de Dr. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 115.

<sup>20</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Editora Senado Federal, 1990, p. 14.

<sup>21</sup> RODEE, Carlton Clymer; ANDERSON, Totton James; CHRISTOL, Carl Quimby. *Introduction to Political Science*. New York, Toronto, London: Mcgraw-Hill Book Company Inc.; Tokyo: Kogakusha Company, 1957, p. 83.

<sup>22</sup> LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Tradução de Cairo Paranhos Rocha, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 03; VASCONCELOS, J.. *Democracia no Terceiro Milênio*. São Paulo: Nobel, 2001, p. 32. Carl J. Friedrich, em sua obra, aponta o mau uso da expressão “democracia” pelos defensores do totalitarismo, que crêem, por vezes, tratar-se seu ordenamento político de uma autêntica democracia, atribuindo preferencialmente ao mesmo a denominação “Democracia Popular”, e por países liberais do ocidente, que usam a palavra democracia para a justificação de qualquer medida tomada no âmbito político (FRIEDRICH, Carl J. *La Democracia Como Forma Política Y Como Forma De Vida*. Segunda edición, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1966, p. 13)

<sup>23</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso do direito constitucional*. 32ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 98/99.

expõe que esta unanimidade democrática no mundo, onde todos os governos se declaram pela democracia e, não raro, se entredevoram por ela<sup>24</sup>, decorre da própria incerteza e obscuridade que envolvem o conceito deste vocábulo.

A complexidade em definir o que é democracia, em face da amplitude que lhe é atribuída, portanto, é questão cediça e constantemente abordada na doutrina<sup>25</sup>, e decorre, em parte, do fato de inexistir um significado absoluto para esta palavra, uma vez que não se pode realizar uma compreensão abstrata e estática da mesma em razão da sua historicidade<sup>26</sup>. O princípio democrático, por conseguinte, conforme ensinamentos de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>27</sup>, é um processo dinâmico e de continuidade transpessoal, irredutível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas e inerente a uma sociedade que oferece aos seus cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e liberdade de participação crítica no processo político em condições de plena igualdade.

Por se tratar de instrumento de realização de valores essenciais à convivência humana, que se traduzem na vigência e evolução de direitos fundamentais do homem, a democracia revela-se não somente uma relação de poder político, mas também um modo de vida, estabelecendo um conjunto de ideais e atitudes que motivam e guiam o comportamento da coletividade em suas relações econômicas, culturais e sociais, observando sempre o respeito e a tolerância entre os seus conviventes<sup>28</sup>. Segue trecho da obra de Helio Juan Zarini, no qual o autor argumenta que a democracia, por ditar um estilo de vida, uma forma de convívio, pressupõe a existência de uma estrutura social aberta a trocas, figurando como regime vital em

---

<sup>24</sup> Com base em ensinamentos de Randolph Lucas, todo país se considera uma democracia, indignando-se com as pretensões de seus rivais, que por sua vez também se descrevem como democracias e alegam serem os demais Estados desonestos em suas pretensões. Conclui o autor que: "... o termo democracia não tem significado, trata-se de um título honorífico que cada país atribui a si mesmo, da mesma forma que um corretor imobiliário descreve toda casa que vende como a desejável.". (LUCAS, John Randolph. op. cit, p. 03)

<sup>25</sup> Cf. AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Globo, 33ª ed., 1995, pp. 215/216.; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 12ª ed., 2006, p. 287; SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo, vol. I – O debate contemporâneo, São Paulo: Editora Ática S.A., 1994, pp. 17/22.

<sup>26</sup> O problema dos significados da democracia, de acordo com Sofia Respuela, exige um trabalho de recompilação histórica, bem como de atualização de distintos debates, como forma de entender como vem ocorrendo a evolução dos mesmos, concluindo a doutrinadora que nunca se chegará a uma definição única, pois a democracia, suas condições e atributos estão em contínua discussão e seu conceito depende do paradigma através do qual se abordará a problemática e os contextos sociais, históricos, econômicos e políticos nos quais se desenvolvem as experiências democráticas. (RESPUELA, Sofia. *La Democracia: una discusión em torno de sus significados*. In: PINTO, Júlio (Org.). *Introducción a la Ciencia Política*. 1ª edición, Buenos Aires: Eudeba, 1995, p. 263)

<sup>27</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, p. 289.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 334; RODEE, Carlton Clymer; ANDERSON, Totton James; CHRISTOL, Carl Quimby. op. cit., p. 83.

contínuo movimento para adequar-se às transformações sociais e alcançar seu constante melhoramento, concluindo que:

(...) la democracia es una forma de gobierno y, fundamentalmente, un estilo de vida que tiene vigencia dentro de un Estado de derecho, con normatividad jurídica que modela comportamientos de gobernantes y gobernados, y basada em el respeto y dignidad de la persona humana, em la realización plena de sus derechos y em el cumplimiento de sus obligaciones, com la finalidad de alcanzar el bien común y la convivencia pacífica de todos los habitantes em un clima de libertad.<sup>29</sup>

A conceituação de democracia ora apresentada, ao ser compreendida como filosofia da vida, constitui apenas uma das múltiplas definições, por vezes divergentes, atribuídas a esse regime de governo. Pinto Ferreira<sup>30</sup>, com propriedade, sintetiza tal pluralismo de preceitos ao afirmar que uma acentuada corrente doutrinária de pensadores ressalta que a democracia é o império da maioria, sendo que um outro grupo de doutrinadores do direito e da sociologia pretende que ela seja o reino da liberdade, ao mesmo tempo em que mestres eminentes do direito público acentuam que o princípio básico do regime democrático é a idéia de igualdade. Ressalta-se que, na realidade, em sociedades democráticas, os ideais de liberdade e igualdade encontram-se tão intimamente amalgamados que dificilmente poderiam ser invocados separadamente<sup>31</sup>. Acerca da presente discussão, posiciona-se Ponte de Miranda:

Liberdade (fundo), igualdade (fundo) e democracia (forma) são três conceitos distintos, precisos e claros. São como três caminhos, três dimensões, pelas quais se anda: sobe-se por uma; por outra, vai-se para os lados; pela terceira marcha-se para frente, ou para trás. Não se pode por uma só linha caminhar pelas três; nem avançar de um ponto, por uma delas, significa avançar pelas três. Cada uma existe independente das outras. A evolução tem de se processar nas três. Em certos momentos históricos, avança-se por mais de uma.

<sup>29</sup> ZARINI, Helio Juan. *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2ª edición actualizada y ampliada, 1999, pp. 301/302.

<sup>30</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do direito Constitucional Moderno*. 5ª ed., ampliada e atualizada, Tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971, p. 184.

<sup>31</sup> CAHN, Edmond. *O impasse do democrata*. tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963, pp. 127/128. Insta mencionar que, com base em Alexis de Tocqueville, existe um ponto extremo onde liberdade e igualdade se tocam e se confundem, tratando-se de um ideal para cuja direção tendem os povos democráticos. Supõe o autor que todos os cidadãos concorram para o governo e que cada um tenha igual direito de concorrer para ele. Conclui, que nessa situação, ninguém é diferente de seus semelhantes, ninguém pode exercer um poder tirânico; portanto, os homens serão livres, porque todos serão iguais; e serão todos perfeitamente iguais porque serão inteiramente livres. (TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva, 2ª ed., Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1987, p. 383)

Noutra, por uma das outras. A Grã-Bretanha realizou mais liberdade. Os Estados Unidos da América, mais democracia. A Rússia, mais igualdade.

Quem diz democracia, liberdade e igualdade refere-se, necessariamente às três estradas. Estrada larga, subindo, é fusão das três. Mas, ainda aí, não se confundiram as dimensões, isto é, os três conceitos.<sup>32</sup>

A democracia, ante o exposto, é expressa pela primazia dos seguintes valores: maioria, igualdade e liberdade. Os doutrinadores que entendem ser o regime democrático o governo do povo pelo povo através da maioria deduzem que o poder reside na massa de indivíduos e torna-se efetivo com a representação política, através das eleições. Nesse sentido, Georg Jellinek expõe repousar a democracia sobre o povo como órgão supremo do Estado, isto é, sobre a participação dos adultos (normalmente cidadãos do sexo masculino) na soberania estatal. Deve a vontade dominante nascer da comunidade do povo<sup>33</sup>. A igualdade é também apontada por uma corrente doutrinária como valor essencial ao regime democrático, devendo ser compreendida como uma igualdade substancial, cuja amplitude abarque não somente seu aspecto formal no campo jurídico, mas também dimensões da vida social, cultural e econômica<sup>34</sup>. Em relação à liberdade como cerne da democracia, deve ser a mesma entendida sob o aspecto positivo, ou seja, é a liberdade que leva os cidadãos a participarem da atividade política e das decisões públicas, diferentemente da autocracia, onde nunca há a participação popular na elaboração das regras de direito, e o negativo, considerado como a liberdade-autonomia do homem, a qual impede o avanço do poder político sobre direitos individuais<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade*. Campinas: Bookseller, 2002, p. 220.

<sup>33</sup> JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Traducción de la segunda edición Alemana. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1970, pp. 540/541. Acerca do princípio majoritário ora abordado, sendo o povo representado no poder pelos seus representantes eleitos, por vezes questiona-se se a maioria na composição dos Parlamentos reflete de fato o interesse geral de maior parcela do povo ou se representam interesses de grupos determinados. Robert Michels adverte para tal problemática: “O ideal prático da democracia consiste no autogoverno (*self-government*) das massas, conforme as decisões das assembleias populares. Mas, se é verdade que esse sistema limita a extensão do princípio da delegação, não oferece em troca qualquer garantia contra a formação de um estado-maior oligárquico.” (MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 17)

<sup>34</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 187. Darcy Azambuja entende haver uma lógica apenas aparente entre as igualdades política e econômica traduzida na expressão: “... nenhum cidadão tem direitos políticos superiores aos demais, também nenhum indivíduo deve ter poder econômico superior a outro”, uma vez que para o autor a democracia política não pretende dar a todos o exercício de poder, sendo da sua essência que uns exerçam este poder e outros se subordinem ao mesmo, impossibilitando uma sociedade onde todos sejam governantes. (AZAMBUJA, Darcy. op. cit., p. 220)

<sup>35</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional. Teoria do estado e da Constituição*. 10ª ed., revista,

Por fim, observa-se que não há uma única definição de democracia dotada de maior legitimidade ou exatidão, posto que todo e qualquer conceito acerca desse regime de governo deve ser compreendido em um determinado período histórico, levando-se em consideração, outrossim, as características políticas, econômicas e sociais existentes quando da sua elaboração. Decerto, configura-se utopia a busca da melhor acepção do termo democracia, diante de sua mutabilidade e relatividade, sendo impossível estabelecer uma ordem de mérito entre as posições doutrinárias ora expostas. Evidencia-se, ademais, que a teoria democrática pode ser capaz de estabelecer pontos mínimos aptos a identificar tal sistema político, mas a prática, embora conservando tais características teóricas, variam no tempo e espaço, não havendo, portanto, um modelo de democracia aplicável em qualquer circunstância<sup>36</sup>.

Acerca do conceito atual de democracia, Darcy Azambuja<sup>37</sup> entende encontrar-se o mesmo em processo de formação, em virtude da revisão geral de valores que se processa na doutrina contemporânea. Menciona o doutrinador que, na profunda e extensa crise moral e intelectual que a humanidade atravessa, seria prematuro afirmar que ela se fixou em uma definição específica, principalmente no campo político, ponto de convergência dos fatores da crise, onde a estabilidade aparenta ser mais remota. Entretanto, faz-se necessário em qualquer interpretação atribuída ao termo democracia que seja tal regime voltado para a realização do homem, origem e fim de todo o poder<sup>38</sup>, tornando-se meio de concretização de valores essenciais da convivência humana, assegurando a participação do cidadão nos assuntos públicos, habitualmente ocorrendo de forma indireta, por meio de representantes eleitos. Como bem leciona J. Vasconcelos, acima dos sistemas econômico e social, o que se busca efetivamente na forma de governo democrática é: "... garantir ao povo decidir soberanamente sobre todos os assuntos relacionados à Nação e em seu benefício, e onde houver povo, esse direito deve ser respeitado acima de qualquer estrutura, quaisquer configurações, tradições, constituições e Estados."<sup>39</sup>

---

atual. e ampl., Del Rey: Belo Horizonte, 2004, p. 128.

<sup>36</sup> MARTINS, Wilson. *Introdução à Democracia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1951, p. 17.

<sup>37</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. Rio de Janeiro: Globo, 1989, p. 213.

<sup>38</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. op. cit., p. 130.

<sup>39</sup> VASCONCELOS, J. op. cit., p. 33.



## 2.2. CONDIÇÕES DE EXISTÊNCIA

A democracia, em razão do seu desenvolvimento histórico, pode ser compreendida como forma de racionalização do processo político, como forma de legitimação do poder e mesmo como forma de vida<sup>40</sup>, o que demonstra uma amplitude em sua definição e a importância de se estabelecerem características mínimas para sua identificação<sup>41</sup>. Tratando-se de um regime de povos maiores, chegando a ser considerado por Jean-Jacques Rousseau como um governo tão perfeito que não convém aos homens, mas a um povo de deuses<sup>42</sup>, é incontestável que, como as demais formas de governo, a democracia pode ser injusta<sup>43</sup>, razão pela qual a sua efetividade depende de pressupostos e condições que assegurem realidades políticas onde o povo realmente se governe.

Pietro Pavan, a título exemplificativo, ressalta que, em um regime democrático, devem coexistir três elementos: a) substancial, que seria o reconhecimento de direitos políticos aos cidadãos, o qual distingue e caracteriza os regimes democráticos, conferindo-lhes fisionomia própria e inconfundível; b) formal, no qual o autor menciona a constitucionalidade, representatividade e divisão de poderes; e c) metodológico, que se exprime pelo governo da maioria e pela crítica ou fiscalização da minoria<sup>44</sup>. Darcy Azambuja, ao tecer considerações acerca das condições de existência do regime democrático, também ressalta a necessidade de uma Constituição, que seria elemento indispensável à ordem e estabilidade política, bem como de reconhecimento de direitos individuais ao povo e que estes elejam seus governantes periodicamente<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 288.

<sup>41</sup> É possível verificar, por exemplo, em Bobbio uma definição procedimental de democracia, ao estabelecer regras mínimas capazes de diferenciá-la das demais formas de governo: a) quanto aos sujeitos chamados a tomar decisões coletivas, em um regime democrático atribui-se este poder a um número muito elevado de membros; b) no que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo; e c) é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma ou outra, sendo-lhes garantido os denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, dentre outros. (BOBBIO, Norberto. op. cit. pp. 18/21)

<sup>42</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. São Paulo: Escala, 2005, p. 80.

<sup>43</sup> LUCAS, Randolph. op. cit., p. 199. Acompanhando a ironia de Churchill, o qual exclamava que neste mundo de pecado e dor muitas formas de governo já foram testadas, sendo a democracia a pior delas, excetuadas todas as outras formas já experimentadas (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 286); Robert Michels, cujo ideal absoluto de governo seria uma aristocracia de homens moralmente bons e tecnicamente capazes, expõe: “Os defeitos inerentes à democracia são infelizmente incontestáveis. Não é menos verdade que, considerada como uma forma de vida social, ela constitui ainda dos males o menor.” (MICHELS, Robert. op. cit., p. 243)

<sup>44</sup> PAVAN, Pietro. *Razões da Democracia*. Lisboa: Morais Editora, 1965, pp. 13/46.

<sup>45</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, pp. 321/324.

As exigências da democracia nos Estados assim considerados, no entanto, de acordo com Dalmo de Abreu Dallari<sup>46</sup>, seriam reduzidas a três pontos, quais sejam: 1) a supremacia da vontade popular; 2) a preservação da liberdade; e 3) igualdade de direitos. José Afonso da Silva, por sua vez, aponta dois princípios fundamentais como vetores primordiais à análise da estrutura democrática, conforme exposição que segue:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. As técnicas que a democracia usa para concretizar esses princípios têm variado, e certamente continuarão a variar, com a evolução do processo histórico, predominando, no momento, as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular.<sup>47</sup>

A relevância, na análise doutrinária, de condições de existência para a democracia decorre da imprescindibilidade de que as decisões do governo efetivamente emanem da vontade soberana popular e atendam ao interesse público. Desse modo que, ao se estabelecer princípios basilares para a caracterização deste regime, visa-se assegurar ao povo a possibilidade de afastar-se de determinadas farsas que se autoproclamam democráticas. Dessa forma, atentando para o fato de que o termo democracia possui inúmeros significados, Robert Dahl, em sua obra, estabelece um conjunto de regras e princípios que define como as decisões devem ser tomadas em um regime democrático, ressaltando que tais normas precisam estar em conformidade com um princípio elementar: o da participação igualitária dos membros de uma sociedade nas decisões que versem sobre quais políticas deverão se perseguidas nesta associação<sup>48</sup>.

Os critérios mencionados pelo doutrinador são, na verdade, direitos que devem ser observados e assegurados em um processo democrático: a) participação efetiva,

---

<sup>46</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 25ª ed., 2005, pp. 150/151.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 20ª ed., 2002, p. 131.

<sup>48</sup> DAHL, Robert A.. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1998, p. 37.

uma vez que todos os membros devem ter iguais e efetivas oportunidades de fazer com que seus posicionamentos políticos sejam conhecidos pelos demais membros; b) igualdade nas votações, pois todos os membros devem ter igual e efetiva oportunidade de votar, sendo que tais votos serão contados com igual pesos; c) entendimento esclarecedor, posto que todos os membros, em um período razoável de tempo, devem ter iguais e efetivas oportunidades de aprender sobre relevantes políticas alternativas e suas prováveis conseqüências; d) controle sobre a pauta, isto é, os membros devem decidir como e, se puderem, escolher quais problemas devem ser colocados para discussão; e e) inclusão da população adulta, através da qual todos, ou a grande maioria, dos adultos deve ter, sem restrições, direitos de cidadão<sup>49</sup>. Nesse sentido, seguem as lições de Kildare Gonçalves de Carvalho:

A democracia, ao que vê, não se resume à institucionalidade do governo, mas exige: a) um Estado Democrático de Direito responsável por sustentar as normas legais que correspondem à existência e permanência do regime democrático; b) a validade do sistema legal, é dizer, a possibilidade de que ordene, de fato, as relações sociais, tendo, por isso, reconhecida a sua utilidade por todos os que são afetados por ela.

Alguns traços identificam a democracia, distinguindo-se de outras formas políticas: a democracia é o único regime político que considera legítimos os conflitos, busca instituí-los como direitos, exigindo que sejam reconhecidos e respeitados; nas sociedades democráticas indivíduos e grupos organizam-se em associações e sindicatos, criando um contrapoder social que acaba por limitar o poder do Estado(...)<sup>50</sup>

A moderna teoria democrática, com base em explicações de Bolívar Lamounier, assenta-se sobre três princípios<sup>51</sup>, cada um dos quais pressupondo um nível razoável de intelegibilidade do eleitor médio acerca dos processos políticos. O primeiro deles é que a representação tenha como objetivo primordial o benefício dos representados, uma vez que o autor pressupõe ser toda a atividade do representante balizada em normas que separam nitidamente as esferas privada e pública, razão pela qual o governo se encontrará condicionado à busca do bem comum, sendo esta a condição de sua legitimidade<sup>52</sup>. O segundo preceito a ser

<sup>49</sup> Idem. Ibidem. pp. 37/38.

<sup>50</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. op. cit., pp. 127/128.

<sup>51</sup> LAMOUNIER, Bolivar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer, 1996, pp. 46/47.

<sup>52</sup> Acerca da representação e da necessidade de observância dos interesses da coletividade pelos representados, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em manifesta crítica à corrupção em regimes democráticos,

abordado é o da eficácia do voto como controle intertemporal do comportamento dos agentes públicos, pois trata-se o voto periódico de instrumento eficaz para modificar a composição dos governos, forçando-os, quando necessário, a ajustar suas decisões à preferência da opinião pública<sup>53</sup>. Como derradeiro princípio, aponta-se a busca da racionalidade, a qual se configura em exigência ao adequado esclarecimento dos assuntos, possibilitando mudanças no modo de delinear determinadas decisões, acentuando-se a responsabilidade dos portadores de opiniões<sup>54</sup>.

Os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho são dotados de enorme importância para uma melhor inteligibilidade do tema em discussão. O autor divide-os em pressuposto social, pressuposto econômico e condições da democracia<sup>55</sup>. Primeiramente, depreende-se que o pressuposto social, em uma verdadeira democracia, encontra-se relacionado ao grau de maturidade do povo, o qual engloba não somente o nível de alfabetização, mas também um certo nível cultural, que implica que o cidadão: a) saiba ser possível mudar seu destino, b) esteja livre de dominações tradicionais, c) tenha um mínimo de instrução que o habilite a compreender e aprender uma informação, d) esteja de acordo sobre qual seja o governo legítimo, e e) tenha responsabilidade, tolerância e respeito pelos dissidentes. O pressuposto econômico é intimamente vinculado ao pressuposto social, posto que o amadurecimento da sociedade ocorre em lugares onde a economia se desenvolveu a ponto de permitir ao povo instruir-se, fornecendo o

---

tece as considerações que seguem transcritas: “Enquanto modelo ideal, a democracia pressupõe que o povo escolha pelo voto os seus representantes que irão governá-lo. Pretende que nessa escolha o eleitor leve em conta senão as qualidades do candidato e seu programa de atuação. Reclama que o eleito aja em vista exclusivamente do interesse geral, doa o que doer, custe o que custar. E tanto o povo, como governante, nada devem esperar em troca de sua participação, exceto a satisfação do dever cumprido. É elevado demais o plano? É irrealista? Talvez o seja, mas é o padrão proposto para a conduta política.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e Democracia*. Revista de Direito Administrativo, n.º 226, São Paulo: out/dez 2001, pp. 213/214).

<sup>53</sup> Trata-se o voto de direito público subjetivo, sendo legítimo meio de expressão da vontade popular na democracia representativa, devendo ser revestido de garantias que lhe assegurem sua autenticidade, como, por exemplo, ser o mesmo secreto e com igual peso para todos os eleitores. Importante ressaltar as lições de Cláudio Lembo acerca do tema: “Votar é ato relativamente simples, mas, a juízo da maioria dos estudiosos, é também o que traduz, com rapidez, a preferência das pessoas, na condição de eleitores, a respeito de determinado tema ou seleção de personalidades. O voto, em sua simplicidade, exprime com segurança uma escolha política concreta e não mera opinião abstrata. Daí sua universalização.” (LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 52/53)

<sup>54</sup> Konrad Hesse expõe com clareza ser a democracia um meio de racionalização do processo político, o que decorre do seu próprio procedimento de formação da vontade política, uma vez que conduz a moldagem de direções de vontades não moldadas, e pela publicidade deste procedimento, não ficando na obscuridade dos pactos ou decisões dos detentores do poder, fundamentando responsabilidade e criando possibilidades de realizá-la. (HESSE, Konrad. op. cit., pp. 122/123)

<sup>55</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso do direito constitucional*. pp. 102/103. Cf. também RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, pp. 114/115.

indispensável para a sobrevivência com o máximo de esforço pessoal. Forma tais fatores sociais e econômicos a base em que se apóia o regime democrático<sup>56</sup>.

A democracia, para sua existência, necessita, ainda, que certas condições sejam observadas e preenchidas, podendo ser compreendidas em: a) institucionais, as quais são essenciais na disciplina do exercício do poder, e b) instrumentais, uma vez que o regime democrático necessita que estejam estruturados sistemas pelos quais se preparam, tomam e aplicam as decisões concernentes à escolha dos governantes. Dentre as condições institucionais, indispensáveis a um regime democrático, podem ser destacadas o Estado de Direito (sujeição do Poder à regras de direito), a limitação do Poder (limitação externa, através do reconhecimento de direitos naturais do ser humano, e limitação interna, pela divisão do exercício do Poder estatal) e a garantia judicial (como forma de evitar ou reprimir abusos)<sup>57</sup>. Em relação às condições instrumentais<sup>58</sup>, faz-se necessária a existência de um sistema que redunde na formação de uma opinião pública esclarecida e racional, devendo, para tanto, o povo ter livre acesso a informações em abundância, podendo usufruir de amplas liberdades públicas, como os direitos de reunião e manifestação<sup>59</sup>, como meio de se alcançar um mínimo consenso popular necessário a direcionar os negócios públicos; a qual se encontra vinculada aos sistemas eleitoral, como meio de assegurar a escolha livre e consciente de representantes<sup>60</sup>, e partidário, cuja função é preparar e orientar a decisão popular.

A análise do regime democrático torna imprescindível o estudo acerca de suas

---

<sup>56</sup> Para Sofía Respuela, no tocante ao desenvolvimento econômico, sustenta-se que quanto maior a prosperidade de uma nação, maiores são as possibilidades de que a democracia se mantenha, conforme trecho que segue transcrito: "... el desarrollo económico implica riqueza, industrialización, urbanización y educación." (RESPUELA, Sofía. op. cit., pp. 304/305). Cabe-nos ainda mencionar posicionamento de Ulisses Riedel de Resende acerca do assunto, em Seminário sobre Democracia e Soberania Popular realizado pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: "Democracia com excluídos, com miséria, é uma falácia. Nenhum país do mundo pode se intitular de democrata, se nele existem miseráveis e excluídos. A própria palavra democracia, dentro de uma visão correta, deve alcançar todos. Essa democracia não pode ser apenas o direito de votar apenas nos períodos eleitorais, deve ser, sim uma democracia econômica, cultural, em que todos participam da vida cultural, das riquezas do País e não apenas uma elite. Uma democracia de elite é um projeto de democracia, um caminho, mas não é a democracia." (CAMARA DOS DEPUTADOS. *Seminário Democracia e Soberania Popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002, p. 88)

<sup>57</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 95/141.

<sup>58</sup> Idem. Ibidem. pp. 143/189. Cf. AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, pp. 328/331.

<sup>59</sup> De acordo com Roberto Amaral, democracia e participação se exigem, pois só há democracia quando o povo participa dos interesses da coletividade, agindo como sujeito ativo e passivo do processo político, no pleno exercício da cidadania, atuando nas ruas, na militância partidária, nos sindicatos e nas militâncias civil e social. (AMARAL, Roberto. op. cit., p. 48)

<sup>60</sup> Para Maurice Duverger, existe uma tendência atual nos países denominados "ocidentais" em definir democracia pelas eleições que nele ocorrem, concluindo que: "Un país es considerado democrático cuando sus gobernantes son elegidos por elecciones lo más libre y sinceras posible." (DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Caracas-Barcelona: Adiciones Ariel, 1962, p. 79).

condições. Não há como restringir o conceito de democracia apenas ao âmbito político, teórico, uma vez que na prática convivem em seu âmbito fatores sociais, culturais e econômicos, razão pela qual o governo do povo é insuficiente se o desenvolvimento econômico de um Estado é incapaz de garantir à totalidade de seus membros um mínimo necessário de cultura, para compreensão de informações relevantes à tomada de decisões que versem sobre o interesse da coletividade. Como a idéia de democracia encontra-se ligada à de autogoverno do povo, apenas com a progressiva extensão da participação popular, constatada em suas experiências na vida pública, quer seja pela ampliação de espaços de discussão, quer seja pela garantia de apuração da real vontade do *demos*, é que se alcançará a efetividade neste regime.

### 2.3. NOÇÃO JURÍDICA DE POVO

A democracia é definida por Maurice Hauriou como o Estado de um povo, no qual o poder soberano reside na universalidade dos indivíduos, iguais entre si perante a lei<sup>61</sup>, recordando-se sempre a afirmativa simples, contudo esclarecedora, de ser um governo do povo, pelo povo e para o povo. Considera-se, assim, a democracia, como a única forma de governo aceitável e própria do gênero humano, aplicável a qualquer Nação do mundo, tratando-se de processo em que o povo pode exercer o mando e decidir sobre o seu destino<sup>62</sup>. Residindo, portanto, a legitimidade deste regime no povo, é essencial a obtenção da real noção de seu significado, posto que o termo pode ser compreendido sob diferentes enfoques<sup>63</sup>, ou mesmo confundido com vocábulos de aparente semelhança, como população<sup>64</sup> ou nação<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> HAURIUO, Maurice. *Derecho Público Y Constitucional*. Traducción por Carlos Ruiz Del Castillo. Segunda edición, Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.

<sup>62</sup> VASCONCELOS, J. .op. cit., p. 39.

<sup>63</sup> Giovanni Sartori, em sua obra, argumenta que o termo “povo” é dotado de grande ambigüidade, apresentando pelo menos seis interpretações possíveis a esta palavra, tais como: 1) povo significando literalmente “todo mundo”, 2) povo significando um grande parte indeterminada, “muitos”, 3) povo significando a classe inferior, 4) povo como entidade indivisível, como um “todo orgânico”, 5) povo como uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta, e 6) povo como uma parte expressa por um princípio de maioria limitada. (SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*, p. 42)

<sup>64</sup> De acordo com Fausto Cuocolo, o termo povo não deve ser confundido com população, pois enquanto este é um conceito estatístico-demográfico e indica as pessoas que residem ou moram de forma habitual no território de uma Comuna do Estado, aquele é um conceito jurídico (CUOCOLO, Fausto. *Principi di Diritto Costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore, seconda edizione riveduta e aggiornata, 1999, PP. 27/28). Dalmo Dallari, neste sentido, acrescenta que: “... o fato de alguém se incluir na população de um Estado nada revela quanto ao vínculo jurídico entre a pessoa e o Estado, não sendo também necessária a constituição de uma vinculação jurídica especial para que alguém se inclua numa população. Assim, pois, essa expressão não tem sentido jurídico e não pode ser usada como sinônima de povo”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p.

Verificando-se a própria conceituação de Estado como sendo uma comunidade de homens que se fixa em um território próprio e que possui uma organização da qual resulta uma potestade superior de ação, de mando e de coerção<sup>66</sup>, observa-se que dentre os elementos essenciais do mesmo encontra-se o povo, ao lado do governo e território. Jorge Miranda, nesse sentido, expõe que o povo só existe através do Estado, dependendo, portanto, de uma organização política, tratando-se sempre como o povo do Estado em concreto, concluindo que o povo: “... não subsiste senão em face da organização e do poder do Estado, de tal sorte que a eliminação de uma ou de outro acarretaria automaticamente o desaparecimento do povo como tal.”<sup>67</sup>. Dessa forma, Santi Romano<sup>68</sup> conceitua povo como sendo um conjunto de pessoas que constituem o Estado, salientada a relação de dependência entre ambos, tratando-se de cidadãos ou súditos permanentes, conforme trecho de sua obra a seguir transcrito:

E por povo se entende não apenas os indivíduos que existem em um determinado momento, mas a sua coletividade, considerada em seu complexo e na sua unidade, que não se torna menor e nem se modifica com a incessante mutação de seus componentes. Devido a este elemento, o Estado entra na categoria dos entes que podem ser designados com nome de “comunidade” ou “corporação” em contraposição às demais entidades (instituições em sentido estrito) que não são constituídas por pessoas que sejam seus membros, mas que existem em proveito de estranhos, que são apenas seus destinatários.

A definição de povo pode ocorrer sob três pontos de vista: político, jurídico e sociológico. O conceito político de povo teria surgido com o Estado Liberal, quando as burguesias ocidentais, ao implantarem o sistema representativo, impuseram a transformação dos governados de objeto a sujeito da ordem política, restringindo sua extensão apenas ao quadro humano sufragante, isto é, às pessoas que fazem

---

95)

<sup>65</sup> Também não é adequado tratar como sinônimas as expressões: povo, cujo conceito é jurídico, e nação, que leva em consideração o aspecto histórico-cultural de uma comunidade. Seguem lições de Darcy Azambuja acerca da presente diferenciação: “Nação é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns. Povo é uma entidade jurídica; nação é uma entidade moral no sentido rigoroso da palavra. Nação é muita coisa mais do que povo, é uma comunidade de consciências, unidas por um sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo: o patriotismo”. (AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*, pp. 31/32)

<sup>66</sup> MALBERG, R. Carré de. *Teoria General del Estado*. México: Fondo de Cultura Economica, 1948, p. 26.

<sup>67</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional Tomo III*. Lisboa: Editora Coimbra, 4ª ed., Revista e Atualizada, 1998, p. 50.

<sup>68</sup> ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 67.

parte do corpo eleitoral. Excluem-se, portanto, aqueles que não podem participar das eleições<sup>69</sup>. Em posição manifestamente contrária a esse conceito, encontra-se José Afonso da Silva, segundo o qual tal definição é alheia a toda realidade sociológica, por levar em consideração não o ser humano situado, mas apenas os cidadãos. Menciona tratar-se de uma atitude reacionária reduzir o povo ao corpo eleitoral, o qual não constitui, na realidade, o povo, mas simples técnica de designação de agentes governamentais, sendo que para o autor povo são os trabalhadores e não os titulares do poder dominante (político, econômico e social)<sup>70</sup>.

Paulo Bonavides, em sua obra, também aborda os conceitos jurídico e sociológico de povo<sup>71</sup>. Primeiramente, verifica-se o enfoque sociológico, também denominado naturalista ou étnico, o qual decorre de dados culturais, inatingíveis por uma definição unicamente jurídica de povo, conceituando-se o mesmo como nação, considerando-o como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns.

Quanto ao enfoque jurídico de povo, o doutrinador define-o como um conjunto de pessoas vinculadas a um ordenamento jurídico, isto é, um grupo humano integrado a uma ordem estatal determinada, sujeito, portanto, às mesmas leis. Ressalta Darcy Azambuja<sup>72</sup> que o povo, como elemento do Estado, pode ser formado por diversas raças, com diferentes interesses, ideais e aspirações, abrangendo os cidadãos e os súditos do mesmo. Para uma melhor compreensão desse aspecto jurídico, seguem lições de Hans Kelsen:

Na verdade, o povo só parece uno, em sentido mais ou menos preciso, do ponto de vista jurídico; a sua unidade, que é normativa, na realidade é resultante de um dado jurídico: a submissão de todos os seus membros à mesma ordem jurídica estatal constituída – como conteúdo das normas jurídicas com base nas quais essa ordem é formada – pela unidade dos múltiplos atos humanos, que representa o povo como elemento do Estado, de uma ordem social específica. O “povo” não é – ao contrário do que se concebe ingenuamente – um conjunto, um conglomerado, por assim dizer, de indivíduos, mas

---

<sup>69</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 79/80.

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 135/136.

<sup>71</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*., pp. 81/83.

<sup>72</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*, p. 31.



simplesmente um sistema de atos individuais, determinados pela ordem jurídica do Estado<sup>73</sup>.

As críticas a este conceito residem no fato de Kelsen, através de uma visão fragmentária, ter reduzido o povo tão somente a um sistema de atos humanos isolados estabelecidos pela ordem jurídica de um Estado, considerando, portanto, apenas o homem jurídico, unidimensional, e não seus aspectos morais, físicos e espirituais. Esse homem é visto pelo ângulo de sujeição ao dever-ser, à regra de comportamento, razão pela qual se infere que é a vontade de todos que faz a unidade do povo, determinando a sua organização<sup>74</sup>.

Primordial é a contribuição de Jellinek<sup>75</sup> para a fixação de uma noção jurídica de povo. Iniciando o autor seus estudos acerca do tema, estabelece que o povo, em um Estado, tem uma dupla função, sendo de um lado um elemento da associação estatal, ao formar parte desta, enquanto o Estado é o sujeito do poder público, referindo-se ao aspecto subjetivo do mesmo; e de outro é o objeto da atividade do Estado, tratando-se, portanto, de seu aspecto objetivo<sup>76</sup>. Decorrentes de tais aspectos, há duas proposições: a) enquanto objetos do poder estatal, os indivíduos são sujeitos de deveres, em razão da subordinação dos mesmos ao Estado; e b) enquanto membros do Estado, são sujeitos de direitos, diante da relação de coordenação existente entre indivíduos e indivíduo com o Estado. Dalmo de Abreu Dallari, ao analisar os principais pontos da obra de Jellinek, estabelece as seguintes conclusões acerca do que seria o povo, conceituando-o como o elemento que dá condições ao Estado para formar e externar uma vontade, conforme ensinamento que segue:

Deve-se compreender como o povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do estado e

---

<sup>73</sup> KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução dos originais em alemão: Vera Barkow; dos originais em inglês: Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla; dos originais em italiano: Ivone castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p.36.

<sup>74</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*, pp. 53/54.

<sup>75</sup> JELLINEK, Georg. op. cit., pp. 304/320.

<sup>76</sup> Os aspectos subjetivo e objetivo do povo teriam sido diferenciados pela primeira vez por Rousseau, ao expor a formação do Estado e a relação do povo com o mesmo: "Essa pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de *cidade* e hoje recebe o nome de *república* ou de *corpo político*, o qual é chamado por seus membros *Estado*, quando é passivo, *soberano* quando é ativo, *poder* quando comparado a seus semelhantes. Com relação aos associados, adquirem coletivamente o nome de *povo* e se chamam particularmente *cidadãos*, como partícipes da autoridade soberana e *súditos*, quando sujeitos às leis do Estado". (ROUSSEAU, Jean-Jacques.op. cit., pp. 35/36)

do exercício do poder soberano. Essa participação e este exercício podem ser subordinados, por motivos de ordem prática, ao atendimento de certas condições objetivas, que assegurem a plena aptidão do indivíduo. Todos os que se integram no Estado, através da vinculação de *cidadãos*, podendo-se, assim, conceituar o *povo* como o *conjunto dos cidadãos do Estado*<sup>77</sup>.

O cidadão não pode ser confundido com o nacional, em que pese a condição de nacional ser pressuposto essencial ao estado de cidadão. A cidadania é, portanto, o *status* de nacional acrescido do gozo dos direitos políticos, possibilitando, desta forma, a participação no processo governamental<sup>78</sup>. O *status civitatis* define basicamente a capacidade pública do indivíduo, a soma dos direitos políticos, como de votar e ser votado, e deveres, como os de fidelidade à Pátria ou prestação de serviço militar, que ele tem perante o Estado<sup>79</sup>. Portanto, ante o exposto, encontra-se a figura jurídica do “povo” vinculada de forma institucional e estável a um ordenamento jurídico de um Estado, sendo o liame desta relação a cidadania, que é um atributo dependente do preenchimento de determinadas condições (ex: maioria, renda, sexo), sendo que, atualmente, tal qualidade deve ser estendida à maior parte da população.

A definição mais correta do vocábulo povo somente é obtida com a conjugação dos conceitos a ele atribuídos por meio dos enfoques jurídico e sociológico, podendo-se, desta forma, frear a expansão da concepção restritiva do termo “povo” concebida pelos juristas, dotada de técnicas excludentes, devendo-se, de forma contrária, dilatar os efeitos da sua definição, com o escopo de se estabelecer uma via da “inclusão” de atendimento à satisfação das necessidades referentes a toda a população, na amplitude dos direitos humanos, uma vez que os valores e aspirações comuns de uma sociedade decerto extrapolam os limites do Estado<sup>80</sup>. Salienda Washington Peluso Albino de Souza que: “o entendimento deste modo alargado de tratamento jurídico da realidade social deve basear-se no sentido da identificação natural entre ‘povo’ e ‘população’, em lugar da discriminação imposta por artifício legal”<sup>81</sup>. Nesse sentido, segue posicionamento de Friedrich Müller:

<sup>77</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp. 99/100.

<sup>78</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso do direito constitucional*, pp. 113/114; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, p. 237.

<sup>79</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 82.

<sup>80</sup> SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Tradução Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 43.

<sup>81</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Democracia e Exclusão Social*. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA

*Quanto mais* o “povo” for idêntico com a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, *tanto mais* valor de realidade e conseqüentemente legitimidade terá o sistema democrático existente *como forma*. E essa correlação conjuntiva “quanto mais...tanto mais” implica que a aproximação das duas figuras ocorre por meio de gradações e tipificações, em correlação com as diferentes esferas funcionais: povo ativo como instância de atribuição, povo-destinatário em oposição ao povo-ícone.

(...) não está em pauta, em primeiro lugar, trabalhar o “conceito” de povo como tal. Está em pauta levar o povo a sério como uma realidade. Precisamente isso impede continuar tratando a “democracia” *somente* em termos de técnica de representação e legislação, bem como continuar compreendendo “Kratein”, que então se deve referir ao povo efetivo, *somente* do ponto de vista do direito da dominação<sup>82</sup>.

A noção jurídica de povo, alheia a valores sociais e culturais, certamente traz uma definição sem préstimo quando a finalidade é a busca por uma mudança nas estruturas do Estado e na filosofia de governo como forma de ampliação da atuação popular nos negócios públicos. É inconcebível qualquer desvinculação do povo à realidade, principalmente se o intuito é criar um cenário ficcional em que o povo aparentemente governe, quando sua função, na verdade, não é decidir, mas legitimar decisões. Faz-se necessário compreender o povo não como um todo homogêneo, uma massa, mas como um todo complexo, heterogêneo, feito de grupos e instituições nas quais se processam as vidas das pessoas, tais como família, igreja e sindicato<sup>83</sup>. Salienta-se, outrossim, que tal vocábulo deve-se aproximar o máximo possível ao conceito de população, não podendo ter seu significado restrito apenas aos indivíduos qualificados como cidadãos. Busca-se

---

FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores, 1ª edição, 2ª tiragem, 2003, pp. 485/486. Interessante a análise do trecho da obra de Darcy Ribeiro a seguir transcrito, que demonstra claramente no Brasil o caráter restritivo no alcance do conceito de “povo”: “O Brasil foi regido primeiro como uma feitoria escravista, exoticamente tropical, habitada por índios nativos e negros importados. Depois, como um consulado, em que um povo sublusitano, mestiçado de sangue afro e índio, vivia o destino de um proletariado externo dentro de uma possessão estrangeira. Os interesses e as aspirações do seu povo jamais foram levados em conta, porque só se tinha atenção e zelo no atendimento dos requisitos de prosperidade da feitoria exportadora. (...) Nunca houve aqui um conceito de povo, englobando todos os trabalhadores e atribuindo-lhes direitos. Nem mesmo o direito elementar de trabalhar para nutrir-se, vestir-se e morar.”. (RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 404)

<sup>82</sup> MÜLLER, Friedrich. op. cit., pp. 111/113. O autor entende que, mesmo no caso de um conjunto normativo restritivo de povo, este deve se apresentar como sujeito político real. Opõe-se, portanto, à iconização do povo, que consiste em um processo de “desrealizar” o povo, mitificando-o, ao afirmar que o mesmo encontra-se exercendo a dominação real, quando na verdade não se trata de um povo ativo, mas de mero elemento à legitimação democrática do Estado. Nesse sentido Giovanni Sartori expõe que “povo” para o italiano, francês ou alemão, semântica e conceitualmente designa uma entidade singular, transmitindo a idéia de unicidade, sendo, portanto, transportado para um nível de abstração inerente à mentalidade racional, estando perigosamente próximo à figura de um ente supremo mitológico. (SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. pp. 250/251)

<sup>83</sup> TELLES JÚNIOR, Goffredo. op. cit., p. 129.

concretizar preceito constitucional que expõe que todo poder emana do povo, sendo esse exercido diretamente ou indiretamente, por meio de seus representantes, providenciando-se uma efetiva participação do povo no governo.

#### 2.4. DA SOBERANIA POPULAR

Em um regime democrático, o poder político legítimo deve ser emanado do povo, sendo, portanto, o seu cerne a denominada soberania popular<sup>84</sup>. Esta, no Brasil, encontra-se prevista expressamente no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, podendo ser exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. Resta demonstrada pelo menos a intenção de se ampliar a participação popular nas decisões tomadas em todos os níveis governamentais, não se exaurindo a prática democrática apenas à realização de eleições periódicas, podendo o povo ser consultado sobre assuntos de interesse da coletividade, ou mesmo suprir eventual omissão legislativa, de modo a impedir eventuais arbitrariedades do Estado, possibilitando a formação de cidadãos mais atuantes, enriquecendo-se o processo democrático. De acordo com Fábio Konder Comparato, uma soberania popular efetiva significa dar voz e voto ao povo não só para eleger os governantes mas também para decidir diretamente as grandes questões socioeconômicas do país e controlar a ação dos agentes públicos<sup>85</sup>.

Primeiramente, em face da prévia conceituação de povo no tópico anterior, faz-se necessária uma breve análise acerca do vocábulo “soberania”, de origem latina, *supremus*, que denota poder mais elevado, pertencente à mais alta autoridade, exprimindo posição de supremacia na qual se encontra uma pessoa, implicando em independência absoluta, isto é, não submissão ou condicionamento a qualquer outro

---

<sup>84</sup> Georges Burdeau, em seus ensinamentos, compreende a democracia como sendo um regime político onde o corpo dos cidadãos (eleitores) se pronuncia por meio do sufrágio universal, conduzindo os negócios públicos ora diretamente (democracia direta), ora indiretamente por intermédio de representantes escolhidos. Conclui que o regime democrático somente pode ser concebido através da idéia de que o povo é o soberano (BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 15ª ed., Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, p. 119). Nesse sentido seguem lições de John Stuart Mill: “Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral.” (MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 31)

<sup>85</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Democracia direta já*. Disponível em: <<http://www2.oabsp.org.br/asp/comissoes/republica/artigos/pop04.htm>>. Acesso em: 26 set. 2006.

poder. Trata-se de um poder último da autoridade política, isto é, toda sociedade política deve ter uma esfera final de comando, independente da influência de fatores internos ou externos, uma vez que inexistem poderes acima do poder soberano, que, de forma exclusiva, imponha normas aos seus membros, de acordo com a sua vontade. Para uma melhor compreensão do termo soberania, é relevante a observância de suas características, que seguem mencionadas: a) unidade, por ser inconcebível a coexistência de mais de um poder soberano; b) indivisibilidade, por ser aplicada à universalidade dos fatos ocorridos em um Estado; c) inalienabilidade, pois com o seu desaparecimento, também desaparece aquele que a detém, seja o povo, a nação ou o Estado; e d) imprescritibilidade, pois tem existência permanente, não sujeita a prazo certo de duração<sup>86</sup>.

O surgimento da teoria da soberania ocorre apenas no século XVI, no final da Idade Média, com a transformação dos sistemas medievais europeus, formados por reinos e senhorios subordinados às autoridades do Imperador ou do Papa, em Estados Modernos, nos quais os monarcas findam a pluralidade desconcentrada de poderes ao se proclamarem detentores do mais alto poder. Assim, tornam-se soberanos absolutos em seus territórios. De acordo com Alberto Ribeiro de Barros, isso ocorreu naquele momento devido à necessidade de uma autoridade legal suprema que comandasse a todos e não fosse comandada por ninguém; afirmando-se, posteriormente, princípios como da territorialidade da obrigação política, impessoalidade do comando público e centralização do poder<sup>87</sup>. Ressalta-se que não há na Antigüidade qualquer noção que se assemelhe à de soberania, quer seja na concepção grega de Cidade-Estado, dotada de *autarquia*, que representava auto-suficiência por possuir todos os meios para bastar-se a si mesma<sup>88</sup>, quer seja em Roma, onde termos como *majestas* e *potestas* eram usados em diferentes circunstâncias como expressões do poder. Cabe ressaltar que nenhum dos vocábulos mencionados representava o poder supremo do Estado<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, ,p. 81. Cita-se lição de Giancarlo Ospitali, que conceitua soberania como o poder de império originário, supremo, exclusivo, inquestionável, inalienável, indefectível e capaz de realizar seus próprios comandos de forma coativa (OSPITALI, Giancarlo. *Lo Stato Italiano e il suo Ordinamento Giuridico*. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott Antonio Milani, 1967, p. 104)

<sup>87</sup> BARROS, Alberto Ribeiro de. *A teoria da soberania de Jean Bodin*. São Paulo: Unimarco Editora, 2001, pp. 23/24.

<sup>88</sup> ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 56.

<sup>89</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 132/135; DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp. 74/75. Jellinek menciona com clareza em sua obra que faltava ao mundo antigo aquilo que de forma única poderia trazer um real conceito do que seria soberania: a oposição do poder do Estado aos outros poderes. Dessa forma, acrescenta o autor que o nascimento da idéia de soberania somente ocorreu no Estado

Na doutrina, é cediço o reconhecimento de ser do jurista Jean Bodin a primeira exposição sistemática de “soberania”. O autor acentua a correlação entre poder soberano e poder supremo, transferindo esta qualidade do monarca para o Estado, passando a considerá-la como característica essencial deste último<sup>90</sup>. Na obra “Os Seis Livros da República”, o autor conceitua República, que equivale à moderna acepção de Estado, como sendo um direito de governo de vários lares (ou famílias) e do que lhes é comum, com poder soberano; que mantém a unidade do conjunto, assegurando sua coesão e independência, sendo dotado de duas características<sup>91</sup>: a) perpétuo, uma vez que somente pode ser considerado soberano o detentor de um poder que não sofra restrições no curso do tempo, o qual deve ser exercido durante toda a vida do seu detentor, em seu próprio nome e nunca por comissão, instituição ou delegação de outra pessoa<sup>92</sup>; e b) absoluto, posto não ser limitado nem em poder, nem pelo cargo, nem por tempo certo, tendo, portanto, o poder de dar e de anular a lei, estando o príncipe isento dos efeitos de suas leis ou a de seus predecessores, contudo, permanecendo sujeito às leis de Deus e da natureza.

A utilização do vocábulo “soberania” ocorreu novamente em 1651 na obra “Leviatã”, do inglês Thomas Hobbes, quando foi levada às últimas conseqüências através da figura deste monstro bíblico, o qual representaria um Estado que recebe direitos e poderes naturais renunciados por todos os homens, que se tornariam súditos, devendo obediência ao poder soberano estatal notadamente ilimitado. Decerto há mais de quatrocentos anos o termo soberania vem sendo utilizado como referência obrigatória nas teorias políticas, observada a sujeição de sua acepção às inúmeras transformações e adaptações ocorridas em cada período histórico, o que resulta, tal como delineado na doutrina tradicional, em conceitos controvertidos ou

---

Moderno, uma vez que este teve que combater desde seu começo três poderes presentes na Idade Média: a igreja, o império romano e os grandes senhores e corporações. (JELLINEK, Georg. op. cit., p. 331)

<sup>90</sup> CUOCOLO, Fausto. op. cit., pp. 54/55. Nesse sentido segue lição de Santi Romano: “Costuma-se afirmar que o conceito de soberania assim entendido teve em sua origem um significado relativo e não absoluto e que só posteriormente, e principalmente por obra de Bodin, o adjetivo 'soberano' assumiu o seu significado superlativo de 'supremo', em contraposição àquele apenas comparativo de 'superior' de modo que a soberania pôde ser considerada exclusivamente, como poder mais alto.”. (ROMANO, Santi. op. cit., p. 87)

<sup>91</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp. 77/78; CHEVALLIER, Jean-Jacques. op. cit., pp. 316/319.

<sup>92</sup> Importante mencionar que para Alberto Ribeiro de Barros, Bodin, ao afirmar que a perpetuidade não pode ser entendida como aquilo que jamais tem fim, parece cair no equívoco de associar o poder da sociedade política ao agente que o encarna, confundindo o título de soberano com a soberania, o que transparece claramente quando o jurista francês, ao analisar processo sucessório de monarquias eletivas, entende ser necessário limitar a palavra perpétuo ao tempo de vida do monarca escolhido que detém o poder absoluto. Ressalta-se que, apesar desse deslize, a perpetuidade é associada na maioria das vezes ao poder público, independentemente de quem o assume. (BARROS, Alberto Ribeiro de. op. cit., pp. 234/235)

parcialmente inexatos ou insuficientes<sup>93</sup>. É natural do ser humano questionar as instituições políticas sob as quais vive, indagando a origem da soberania, a justificação do poder político e a legitimidade do Estado, que não devem ser confundidas, uma vez que a soberania é o grau máximo do poder político, e não o poder político, e este não é o Estado, mas um de seus elementos<sup>94</sup>.

Dessa forma, a asserção de Duverger<sup>95</sup>, ao expor o problema da soberania como um assunto que sempre atormentou o espírito humano em razão da dificuldade de se justificar o poder da autoridade suprema, é bastante adequada, posto que no curso da história surgiram diversas doutrinas que pretendiam determinar e legitimar o sujeito no qual se encontrava investida a soberania no interior do Estado, podendo-se agrupá-las em doutrinas teocráticas e democráticas.

As denominadas doutrinas teocráticas reputam que todo poder tem origem divina, dando, portanto, fundamentação religiosa à soberania, mencionando-se dentre elas: a) doutrina da natureza divina dos governantes, que é considerada a mais radical, entende serem os governantes verdadeiras divindades, b) doutrina da investidura divina, através da qual os governantes são designados diretos de Deus, e, em que pese serem homens comuns, permanecem no mais alto grau de majestade; e c) doutrina da investidura providencial, na qual há uma conciliação com preceitos mais próximos aos democráticos, uma vez que Deus não intervém mais na escolha dos governantes, os quais serão escolhidos pelos seus governados<sup>96</sup>. Dentre as doutrinas democráticas, salientamos a da soberania nacional e da soberania popular. O povo como titular do poder soberano, para os democratas, não é a sua elevação ao trono do príncipe, mas passar para uma realidade que inexista trono<sup>97</sup>.

Primeiramente abordar-se-á a doutrina que surgiu na Revolução Francesa, tendo

---

<sup>93</sup> ROMANO, Santi. op. cit., p. 86. Podem ser apontados pelo menos quatro significados para a palavra soberania: 1) a soberania é um elemento do Estado, que deve ser superior a toda outra entidade interna e não submisso a nenhuma entidade exterior (outro Estado); 2) a soberania é o poder de um órgão, que, sendo situado no ápice de uma estrutura hierárquica, não se encontra sujeito a nenhum controle, sendo da sua vontade a produção de direito (ex: Parlamento); 3) a soberania é o conjunto dos poderes que um ente pode exercer, sendo tais poderes compreendidos como atributos da soberania e que não devem ser postos no mesmo patamar, uma vez que o exercício da função legislativa permite ao seu titular o domínio das demais funções; e 4) soberania é a qualidade de um ente, real ou fictício, em nome do qual é exercido tal poder por um órgão, somente podendo ser soberanos a nação ou o povo. (BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 26 édition, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999, pp. 170/171)

<sup>94</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 54.

<sup>95</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 32.

<sup>96</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 138/140. Cf. AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, pp. 56/57; BURDEAU, Georges. op. cit., pp. 117/119.

<sup>97</sup> TOURAINÉ, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994, p. 25.

como um de seus precursores Sieyès<sup>98</sup>. Ele atribuiu a soberania de forma exclusiva ao povo na figura abstrata da nação, a qual se configurava uma entidade nova e distinta das vontades individuais de seus membros, formando uma massa, em que se presumia uma igualdade entre os homens; ressaltando-se que a nação, em razão da sua própria natureza, não pode exercer pessoalmente o poder político, atuando unicamente por meio de seus representantes, sendo criticada por ser uma teoria apta a justificar praticamente todas as formas de governo<sup>99</sup>. A doutrina da soberania popular propriamente dita é ressaltada por Paulo Bonavides como a primeira e inconfundivelmente a mais democrática das doutrinas ora examinadas<sup>100</sup>, subsistindo, sobretudo, às lutas constitucionais dos últimos séculos, tendo sempre como referência o “Contrato Social” de Rousseau<sup>101</sup>, que, ressalvadas algumas incongruências em suas reflexões, permanece exercendo influência sobre o pensamento político contemporâneo, sendo através desta teoria que se constata o ponto nevrálgico da democracia atual: tratar o povo como um ser real e capaz de exprimir uma vontade distinta de seus governantes, tendo o direito de escolhê-los e de controlar suas ações, conforme leciona Jorge Miranda:

Para lá da criação do Estado, só deve falar-se em princípio democrático (distinto, por exemplo, do princípio monárquico) quando o povo é o titular do poder *constituante* como poder de fazer, decretar, alterar a Constituição positiva do Estado. E só

<sup>98</sup> Saliencia-se ensinamento do abade Sieyès acerca do assunto: “Em toda nação livre – e toda nação deve ser livre – só há uma forma de acabar com as diferenças que se produzem com respeito à Constituição. Não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria nação. Se precisamos de Constituição, devemos fazê-la. Só a nação tem direito de fazê-la. (...) Entretanto, de acordo com que critérios, com que interesses se teria dado uma *Constituição* à própria nação. A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito *natural*.” (SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa – Que é o Terceiro Estado?* Org. e introd. de Aurélio Wander Bastos, trad. de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986, pp. 113/117)

<sup>99</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., pp. 34/35. Nesse sentido, expõe Fábio Konder Comparato: “A ironia da história é patente. Para afastar a ambigüidade do termo povo, os revolucionários franceses entronizaram, em lugar do rei, um dos mais notáveis ícones políticos dos tempos modernos: a nação, a cuja sombra têm-se abrigado comodamente, desde então, os mais variados regimes antidemocráticos.” (COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, p. 647) Tocqueville acrescenta que: “A vontade nacional é uma dessas expressões de que os intrigantes de todos os tempos e os tempos e os déspotas de todas as eras mais largamente têm abusado.” (TOCQUEVILLE, Alexis, op. cit., p. 50)

<sup>100</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 140/141. Ratifica-se o ora exposto através da seguinte lição acerca das distintas ideologias existentes entre as soberanias nacional e popular: “Ainsi, les constituants procéderaient toujours à un choix fondamental entre les deux doctrines de la souveraineté. Ce choix présenterait d' ailleurs un caractère idéologique marqué: la doctrine de la souveraineté populaire serait démocratique et progressiste, la doctrine de la souveraineté nationale conservatrice.” (BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. op. cit., p. 173)

<sup>101</sup> Jean-Jacques Rousseau em sua obra esclarece que a soberania deve decorrer da vontade geral, isto é da vontade do corpo do povo, pois somente através da mesma é que realmente se configura um ato de soberania e faz-se lei, posto que, se emanada somente de uma parte do povo, tal vontade é meramente particular e não passa, no máximo, de um decreto, concluindo que: “Como a natureza confere a cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, o pacto social confere ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como já disse, o nome de soberania.” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. op. cit., pp. 39/43)



deve falar-se em governo democrático, soberania do povo, soberania nacional ou soberania popular, quando o povo tem meios actuais e efectivos de determinar ou influir nas directrizes políticas dos órgãos das várias funções estatais (legislativas, administrativa, etc.); ou seja, quando o povo é o titular (ou o titular último) dos poderes *constituídos*<sup>102</sup>.

A soberania popular não deve ser apenas lembrada como um princípio elevado ao patamar constitucional, mas esquecida quando se faz necessária a sua utilização na prática, razão pela qual a sua compreensão através da racionalidade presente na filosofia política moderna, de cunho individual e liberal garantidora dos interesses burgueses, não é suficiente para sua efetivação, devendo-se desenvolver eventual reflexão acerca do tema, bem como de qualquer princípio democrático, a partir da realidade do direito. Ari Marcelo Solon<sup>103</sup> ressalta que um olhar estritamente objetivo desta realidade não consegue entrever como a vontade popular única poderia concretizar-se na experiência jurídica, permitindo, contudo, descortinar algo que pode desconcertar os grandes ditadores, pois mesmo que implantassem o regime mais despótico, nunca conseguiriam obter obediência imediata à sua vontade pessoal, uma vez que os súditos sujeitar-se-iam sempre a uma ordem ideal despreendida do governante.

Portanto, a transformação na acepção da expressão “soberania popular” de preceito passivamente aceito o poder criador e transformador, com a real participação do povo nos assuntos públicos em defesa do bem comum, não somente através do voto em eleições periódicas, mas também no exercício de funções atribuídas ao Estado, funda-se no fato de que o público não pode ser objeto de apropriação, nem mesmo pelos titulares do poder político, uma vez que em regimes democráticos não devem existir dominações<sup>104</sup>. Aristóteles de certa forma já demonstrava a necessidade de uma maior atuação do *demos* nas funções deliberativas e judiciais, ressaltando que Sólon e outros legisladores já teriam dado a

<sup>102</sup> MIRANDA, Jorge. op. cit., p. 170.

<sup>103</sup> SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, pp. 208/209.

<sup>104</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989, pp. 127/133. A crítica ao patrimonialismo, isto é o tratamento do público como se privado fosse, encontra-se de forma bem clara na obra de Raymundo Faoro: “ O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. (...) E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupado com novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternos e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou”. (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 3ª ed., 2001, p. 837)

eles o poder escolher por eleição os altos magistrados e chamá-los à prestação de contas, sem lhes dar acesso às próprias magistraturas, mencionando que: "... se o povo não for completamente degradado, embora individualmente eles possam ser pior juiz que os especialistas, todos serão, reunidos, juízes melhores, ou pelo menos tão bons quanto os especialistas."<sup>105</sup>.

É indubitável o fato de que a soberania popular está longe de ser uma unanimidade. Seus adversários são identificados como sendo os membros das chamadas elites ou classes dominantes, grandes responsáveis pelo estado de penúria, ausência de instrução ou miserabilidade em que se encontra uma grande parcela do povo<sup>106</sup>. Em uma democracia, as decisões devem refletir a vontade do povo, permitindo a sua ampla manifestação de forma direta no negócio público ou na escolha de seus representantes, mas sempre, de forma livre, visando ao interesse da coletividade, razão pela qual a soberania popular, como exposto com clareza por Canotilho<sup>107</sup>, existe, é eficaz e vinculativa em uma ordem constitucional materialmente informada por princípios como a liberdade política e a igualdade dos cidadãos, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores desse princípio, dentre eles os mecanismos da democracia semidireta, como plebiscito, referendo e iniciativa popular a serem tratados na presente dissertação.

## 2.5. ANÁLISE DAS FILOSOFIAS DEMOCRÁTICAS

A concepção de "democracia" sofreu inúmeras transformações no curso da história, não somente no campo das idéias, mas também nas formas de participação popular, permanecendo como objeto de discussões de juristas, sociólogos e cientistas políticos nos dias atuais. Cabe observar que qualquer estudo a ser desenvolvido sobre o tema torna imprescindível a análise dos pensamentos filosóficos influentes nesse processo democrático, desde a Antigüidade Clássica até o mundo contemporâneo, o que decerto proporcionará uma melhor compreensão das expressões ora abordadas no presente capítulo, fundamentos da democracia, de modo a elucidar e concretizar os meios de exercício do poder pelo povo.

---

<sup>105</sup> ARISTÓTELES. op. cit., pp. 130/131.

<sup>106</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. pp. 660/661.

<sup>107</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 292.

### 2.5.1. OS PENSAMENTOS POLÍTICOS GREGO E ROMANO

A civilização helênica foi a primeira a desenvolver uma forma democrática de vida, ressaltando que nem todas as Cidades-Estado gregas adotaram esse regime, como é o caso de Esparta, na qual se encontrava uma monarquia composta por dois reis, sendo em Atenas que este modo de pensar o poder ganha especial relevância, refletindo a base do modelo atualmente conhecido como democrático direto. O pressuposto desse tipo de democracia era a liberdade. Os helênicos orgulhavam-se de ser livres uma vez que podiam decidir as questões de sua cidade, fator que os distinguiu de seus vizinhos de outras línguas e culturas, como os persas<sup>108</sup>.

O próprio pensamento político nasce do racionalismo grego na *polis*, onde se discutiam seus problemas, seus fundamentos, sua ética, suas instituições, suas eventuais enfermidades<sup>109</sup>. É evidente que a existência política, tratada pelos filósofos da época como finalidade superior da vida humana, como a vida boa, própria dos homens livres, somente poderia existir em uma Cidade justa<sup>110</sup>. A filosofia nesse período atinge um patamar elevado de desenvolvimento, uma vez que é no seu âmbito que os gregos passaram a buscar conceitos que verdadeiramente auxiliassem na formulação da melhor política para a *polis*.

A estruturação da Cidade, objetivando o maior êxito em suas tarefas, permitiu o surgimento de diversos pensamentos filosóficos acerca das formas de governo, cujos vocábulos eram comumente compostos pelas raízes “*arché*” (-arquia), que designa o chefe, o guia, o que está à frente, em posição de preeminência; e “*krátos*” (-cracia), a qual significa governo, poder, dentro da ordem estatal<sup>111</sup>.

Na “Política” de Aristóteles<sup>112</sup>, é certamente encontrada a melhor divisão das formas supramencionadas, agrupadas de um lado em legítimas, ou corretas, por visarem ao interesse comum, sendo elas a monarquia, aristocracia e a politéia, ou governo constitucional (república), e do outro lado seus respectivos desvios: tirania, oligarquia e democracia<sup>113</sup>; ressaltando que nem sempre foram favoráveis os

<sup>108</sup> RIBEIRO, Renato Janine. op. cit., p. 09.

<sup>109</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. op. cit., p. 21.

<sup>110</sup> CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 5ª ed., 1995, p. 379.

<sup>111</sup> Cf. MIRANDA, Pontes de. op. cit., pp. 195/202.

<sup>112</sup> ARISTÓTELES. op. cit., p. 149.

<sup>113</sup> De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não há dúvida de que Aristóteles, ao considerar a democracia como forma ilegítima de governo, teme na verdade a demagogia, isto é, a prevalência desse tipo de líder popular que abusa do povo, explorando-lhe as paixões e a ignorância como forma de satisfação de

conceitos formulados pelos pensadores helênicos acerca da democracia ateniense<sup>114</sup>.

É inegável, contudo, a importância no estudo da participação ativa, direta e plena dos cidadãos na Hélade, mesmo considerando eventuais críticas a este modelo democrático, como a exclusão dos escravos, estrangeiros e mulheres do conceito de cidadania, a irracionalidade no comportamento da multidão em uma reunião ao ar livre e o risco de manipulação da mesma pela figura do demagogo, certamente não obscurecem seus pontos positivos, dentre eles um período de intensa discussão que precedia a votação na Assembléia e um conhecimento pessoal entre todos os votantes, em uma clara relação de sinergia diferente do individualismo presente nas eleições atuais<sup>115</sup>. Neste sentido, Paulo Bonavides define a democracia antiga como a democracia de uma cidade, de um povo que se devota por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões da *polis*, e que se orgulhava em manter uma praça pública (*Agora*) onde pudessem se juntar para exercer o poder político<sup>116</sup>.

O regime democrático grego, portanto, permitia um sistema de liberdade e igualdade entre os cidadãos<sup>117</sup>, os quais perfaziam uma pequena parcela da população, por causa da exclusão dos escravos, mulheres e estrangeiros deste status; sempre observando o respeito à lei e à justiça (*dikaion*), que é o necessário equilíbrio entre os interesses distintos de homens livres da *polis*. A liberdade, princípio fundamental da democracia, resultaria na pretensão de que os homens deixariam de ser governados por outros homens, sendo que, quando impossível, necessário seria que eles se revezassem no governo; e a igualdade refletir-se-ia nas relações entre os cidadãos e no reconhecimento de que as decisões tomadas pela

---

interesse partidário ou pessoal. Acrescenta o autor que a preferência do filósofo reside na figura da república, em que pese ser esta a combinação de elementos da democracia e da oligarquia. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI.*, p. 08)

<sup>114</sup> Dentre os diálogos presentes na "República" de Platão, extrai-se que na democracia, tão logo é implantado o igualitarismo, é possível verificar abusos e a destruição da autoridade, conforme trecho a seguir transcrito: "Quando, ao que me parece, a um Estado democrático, com sede de liberdade, se deparam maus escanções no governo e quando se embriaga com esse vinho sem mistura para além do que convém, então põe-se a castigar os chefes, a não ser que sejam extremamente dóceis e lhe proporcionem grande liberdade, acusando-os de miseráveis e oligarcas.". (PLATÃO. *A República*. Tradução: Pietro Nassetti, São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2005, p. 260).

<sup>115</sup> FINLEY, Moses I. op. cit. , pp. 34/35.

<sup>116</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 288.

<sup>117</sup> Observe-se que tal sistema de liberdade e igualdade era dotado de uma patente relatividade. Um manifesto exemplo reside no fato de que mesmo entre os cidadãos existiam dissimilaridades, como acerca do direito de tomar a palavra, exclusivo daquele que provasse estar no gozo dos seus direitos políticos, que nada devia ao Estado, que era de costumes puros, estava legitimamente casado, possuía bens de raiz na Ática, havia cumprido todos os seus deveres para com o país, havia feito todas as expedições militares para as quais fora convocado e não havia abandonado, em nenhum combate, o seu escudo. ( Cf. COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, p. 356)

maioria soberana seriam justas.

Pode-se observar inclusive a inexistência de divisão entre as esferas pública e privada, a qual surgiria apenas nos pensadores modernos, existindo no mundo helênico uma relação de simbiose do cidadão com sua Cidade, ligados por um destino de vida e morte<sup>118</sup>. De acordo com Aristóteles, ainda que a finalidade para o indivíduo e para a Cidade-Estado seja a mesma (o bem humano), o fim desta última parece ser algo maior e mais completo, razão pela qual é mais nobre ao indivíduo alcançá-lo para a nação ao invés de para si<sup>119</sup>. A realidade contemporânea de apatia ou mesmo desinteresse pelos assuntos públicos permitem-nos ao menos questionar se algumas características do espírito grego, com as devidas restrições, não deveriam ser resgatadas para o cenário político atual.

A Roma Antiga sofreu clara influência da Hélade, provavelmente em razão de relações de caráter comercial e cultural existente entre ambas, inclusive passando por alguns acontecimentos históricos semelhantes aos do mundo grego. No período monárquico, a figura do rei concentrava em si as funções executiva, religiosa e judiciária, sofrendo no âmbito legislativo intervenções pelo Senado, cabendo ao cidadão, nos “*Comitia Curiata*”, ratificar ou não essas leis. A passagem para uma república inicialmente aristocrática não traz, contudo, a extensão de poderes aos plebeus, que, tal como os escravos, encontravam-se sem direito político, e, por isso, iniciam grandes revoluções contra o patriciado até conseguirem a participação nos altos cargos do Estado<sup>120</sup>, através do Tribuno da Plebe.

Os “*Concilia Plebis*” detinham o poder de veto das decisões tomadas pelo Senado. Como na Assembléia Centuriata, o processo legislativo iniciava-se com a convocação da reunião, na qual constava a proposta de lei, sendo que nos comícios não ocorriam debates, mas apenas a votação do mesmo por grupos e não individualmente. Luís Barbosa Rodrigues ressalta que sem prejuízo da manutenção de um conceito restrito de povo, a tendência democrática romana acentua-se com a república monárquica, que surge com o aumento do poder de alguns cônsules em

---

<sup>118</sup> SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. p. 269. Nesse sentido, segue lição de Fustel de Coulanges: “O cidadão, como funcionário público de nossos dias, pertencia inteiramente ao Estado. Na guerra, dava-lhe seu sangue; durante a paz, o seu tempo. Não tinha a liberdade de descuidar dos negócios públicos para dedicar mais cuidado aos seus próprios. Pelo contrário, devia descurar dos seus, para trabalhar em proveito da cidade. (...) A democracia não podia existir senão sob a condição de trabalho incessante de todos os seus cidadãos. Se o zelo se afrouxasse, mesmo pouco, ela acabaria por perecer ou se corromper.”. (COULANGES, Fustel de. op. cit., p. 360)

<sup>119</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, pp. 17/18.

<sup>120</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 215.

razão da expansão de Roma, quer com o aparecimento de novos órgãos de natureza eletiva, quer com o alargamento da influência jurídica e política das assembléias populares<sup>121</sup>.

Por fim, ressalta-se o papel de Cícero como o precursor da filosofia política romana, certamente pautada em fontes helênicas, sendo que dentre os temas por ele abordados e que teve larga adesão destaca-se da “*res publica*”, isto é, a coisa pública, do povo, o qual deve ser considerado como um grupo de homens unidos pela adesão a uma lei (*iuris consensu*) e por uma comunhão de interesses (*utilitatis communione*), atentando Chevallier que a mudança da figura do povo para a do “*populus*”, agrupamento humano inserido por um vínculo de direito num corpo real dotado de autoridade jurídica soberana, permite dizer que, independentemente da forma de governo, a soberania é sempre do povo<sup>122</sup>.

A importância de uma breve análise dos pensamentos políticos desenvolvidos na Antigüidade reside no fato de que muitos de seus preceitos perduraram na história, sendo retomada a figura da democracia pelos filósofos modernos, como oposição da burguesia ao sistema medieval, em que pese com sensíveis alterações fundamentadas no contratualismo, e mais especificamente da democracia direta no “Contrato Social” de Rousseau.

## 2.5.2. O PENSAMENTO POLÍTICO MEDIEVAL

A Idade Média e a Renascença não são apontadas na ciência política como períodos capazes de descrever com exatidão o que seria um ambiente democrático, em virtude da existência dos grandes Estados monárquicos na época e da linha escolástica no campo da filosofia, a qual buscava a harmonização entre as esferas da fé e da razão. A Igreja tem seu poderio aumentado à medida que se enfraquece o Império Romano, conseqüência em parte ocasionada pela expansão do cristianismo, e o poder passa a ter caráter divino, sendo de Deus a escolha dos homens que irão

---

<sup>121</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. *O Referendo Português a Nível Nacional*. Coimbra Editora, 1994, pp. 52/53.

<sup>122</sup> CHEVALLIER, Jean-Jacques. op. cit., p. 154. A obra de Coulanges é esclarecedora ao expor que em Roma o interesse público inevitavelmente conduziria as sociedades à democracia, trazendo como conseqüência a extensão dos direitos políticos a todos os homens livres. Dessa forma, acrescenta o autor que a maior parte das cidades viu o surgimento de assembléias verdadeiramente populares e o estabelecimento do sufrágio universal, enaltecendo o papel do voto, que proporcionava ao cidadão a participação em todos os negócios públicos, como na elaboração de lei, administração da justiça e nomeação de magistrados. (COULANGES, Fustel de. op. cit., pp. 351/352)

representá-lo, no caso os reis. O povo, mero espectador, limita-se à figura de sustentáculo do sistema feudal, em face de sua submissão.

Na doutrina, Reinhold Zippelius afirma justamente que nesse momento histórico se conserva um modesto núcleo das idéias democráticas, tanto no âmbito da teoria do contrato de domínio, quanto do direito de resistência a ela relacionada. Contudo, aponta na obra *“Defensor pacis”*, de Marsílio de Pádua, uma definição de democracia mais elaborada, pois nela estaria evidenciado que a distinção entre uma boa e uma má Constituição residiria no exercício do domínio com base no consentimento dos governados. Dessa forma, dois poderes encontrar-se-iam no povo: o legislativo, sendo verdadeira fonte da lei, e o executivo, este delegado por meio de eleição aos governantes. Estes exerceriam uma mandato revogável, posto que o legislador, no caso o corpo de cidadãos, poderia depô-los<sup>123</sup>.

Os únicos casos de democracia na idade medieval são encontrados nas cidades que vão conquistando autonomia jurídico-política do Estado monárquico, entre os séculos XI e XII, quando passam a ser regidas por uma Carta, ou Constituição própria, organizando-se em diferentes regimes de governo, como em repúblicas ou consulados. Decerto tais cidades ainda não podem ser consideradas como estruturas burguesas, posto a permanência da relação de dependência entre a economia urbana medieval e a economia agrária feudal. Décio Saes expõe que nas repúblicas urbanas da Idade Média, nem todos os habitantes eram politicamente cidadãos, uma vez que a participação no “Grande Conselho” era restrita a algumas classes sociais, como a burguesia mercantil, enquanto a “plebe” logrou no máximo constituir governos paralelos por meio de insurreições, verificando-se, de forma clara, a coexistência de dois poderes distintos<sup>124</sup>.

O desejo destas cidades pela total independência em face dos reis, papas e barões, tem como conseqüência na Itália a redescoberta da cultura greco-romana e o nascimento de um ideal político novo, o da liberdade republicana, que, ao lado da vida política, passam a ser consideradas as formas mais altas da dignidade humana<sup>125</sup>. Neste mesmo período, “O Príncipe”, de Maquiavel demonstra um contraste ideológico em relação às doutrinas teocráticas, e, em que pese não ser

---

<sup>123</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 166.

<sup>124</sup> SAES, Décio. op. cit., pp. 45/48.

<sup>125</sup> CHAUI, Marilena. op. cit., p. 394.

uma filosofia democrática, apresenta abordagens interessantes, como o de que o fundamento da Cidade não poder ser exterior à política, bem como a sua divisão em grandes, ou ricos, e o povo, este lutando contra a opressão, aqueles manifestando desejo de oprimir. Quanto às formas de governo, ressalta que estas podem ser legítimas ou ilegítimas, dependendo do grau de liberdade<sup>126</sup>, devendo o poder do príncipe ser superior ao dos grandes e estar a serviço do povo, para que nele se encontre apoio na adversidade.

Cabe-nos ressaltar um último fator desenvolvido no período histórico abordado no presente tópico, de grande influência na filosofia democrática moderna: a diferença e não a uniformidade, a qual passa a ser observada sob suspeita, é o fermento do Estado. De acordo com Sartori<sup>127</sup>, esse novo horizonte, isto é, tratar a pluralidade como algo não necessariamente contrário à unidade, jamais teria ocorrido sem a Reforma Protestante e com a dissolução da “*Res Publica Christiana*” medieval, servindo como estímulo à despoliticização da sociedade. O puritanismo, portanto, teria auxiliado na mudança da ideologia, constatando-se que é nesta inversão de valores que residem os alicerces das transformações ocorridas na acepção de democracia com o pensamento liberal, bem como para o advento das liberdades fundamentais do homem.

### 2.5.3. O PENSAMENTO POLÍTICO DOS MODERNOS

A ruptura definitiva em relação ao poder monárquico absolutista e ao sistema de produção feudal ocorre apenas com as Revoluções burguesas, as quais surgiram movidas pelo espírito de independência e abolição dos privilégios, uma vez que a ascensão da classe burguesa carecia de um novo modelo de Estado que assegurasse o desenvolvimento da economia mercantilista e as liberdades individuais. O Estado Liberal, portanto, organiza-se de modo a atribuir a todos os

---

<sup>126</sup> Neste sentido segue trecho da obra de Maquiavel: “Quando se conquista um Estado acostumado a viver em liberdade, e regido por suas próprias leis, há três maneiras de mantê-lo; a primeira consiste em arruiná-lo; a segunda, em ir nele habitar; a terceira, em permitir-lhe continuar vivendo com suas próprias leis, impondo-lhe um tributo, e organizando ali um governo composto de poucas pessoas (...) a cidade habituada à liberdade pode ser dominada mais facilmente por meio dos seus cidadãos do que de qualquer outra forma, desde que se queira preservá-la. (...) Quem se torna o senhor de uma cidade livre, e não a aniquila, pode esperar ser destruído por ela, pois sempre haverá motivo para rebelião em nome da liberdade perdida e das eventuais tradições, que nem o curso do tempo nem os benefícios recebidos conseguem apagar.” (MAQUIAVEL. *O Príncipe*. Tradução: Pietro Nassetti, São Paulo: Editora Martin Claret, 2006., pp. 47/48)

<sup>127</sup> SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*, pp. 259/260.



homens, independentemente de posição social, direitos e deveres, uma vez que estes seriam iguais em estado de natureza. Mesmo após firmarem um pacto social, deve haver regras racionais de convivência que garantam seus interesses individuais originários, sendo o cidadão a origem e o fim do poder político.

O direito natural moderno apresenta-se, portanto, através de uma racionalidade ao mesmo tempo universalista e subjetiva<sup>128</sup>, como instrumento apto ao resguardo de princípios inerentes a todos os homens, sendo que, na realidade, a igualdade e a liberdade exaltadas nos discursos iluministas são a formal e contratual. Decerto no estado de natureza o indivíduo já teria estes direitos, mas a fruição dos mesmos era incerta, uma vez que todos os homens considerar-se-iam tão reis quantos os outros, não sendo observadas a equidade ou a justiça; apenas com a reunião dos mesmos surge a segurança necessária à conservação recíproca da vida e da propriedade<sup>129</sup>. A realização destes direitos individuais passa a ocorrer no âmbito da sociedade civil organizada, separada da vida privada e distante da dimensão pública, sendo que as relações nele estabelecidas não podem sofrer a intervenção estatal, razão pela qual se torna imprescindível a limitação do poder do governante, reaparecendo a democracia como único regime capaz de restringir o absolutismo monárquico, tornando-se inevitável a identificação entre Estado democrático e Estado liberal<sup>130</sup>.

A democracia como forma do Estado burguês, entretanto, tem uma dimensão diferente da democracia da Antigüidade, passando a ser compreendida através do elemento da representação, que na Idade Média não se coadunava com este regime de governo, pois funcionava nos parlamentos britânicos como mero instrumento de expressão da vontade do representado na pessoa de seu representante (mandato imperativo); sofreu sensíveis mudanças na sua compreensão a partir do surgimento do Terceiro Estado de Sieyès e a prevalência da vontade da Nação, alcançando o âmbito do Direito Público. O governo representativo, como reflexo dos interesses sociais, pode ser outrora encontrado em Madison, no décimo artigo federalista, por

---

<sup>128</sup> Cf. MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução à Filosofia do Direito: dos modernos aos contemporâneos*. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 40/46.

<sup>129</sup> Cf. LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006, pp. 92/95.

<sup>130</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 147. Norberto Bobbio leciona ser o Estado liberal o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático, estabelecendo uma relação de interdependência entre ambos, uma vez que são necessárias certas liberdades para o exercício da democracia, bem como o uso do poder democrático para garantir a existência destas liberdades fundamentais, conforme trecho que segue: "(...) é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos." (BOBBIO, Norberto. op. cit., pp. 20/21)

meio da república, que, em contraposição à democracia, esta compreendida apenas como democracia direta<sup>131</sup>, delega a tomada de decisões a um pequeno número de cidadãos, os quais aumentariam e refinariam as opiniões do povo, funcionando como uma verdadeira voz da coletividade. Nesse sentido, segue ensinamento de Montesquieu:

Uma vez que, em um Estado livre, todo homem que supõe possuir uma alma livre deve ser governado por si próprio, é necessário que o povo, em seu conjunto, exerça o poder legislativo; mas como isso é impossível nos grandes Estados, e nos Estados pequenos estaria sujeito a muitos inconvenientes, é preciso que o povo exerça pelos seus representantes tudo o que não pode exercer por si mesmo. (...) Não é necessário que os membros do corpo legislativo sejam escolhidos do corpo da nação; é mais conveniente, porém, que em cada localidade principal os habitantes escolham entre si o seu representante.<sup>132</sup>

O Estado Liberal, portanto, apresenta-se como uma república representativa, na qual a liberdade política do cidadão limita-se à possibilidade de participação deste na vida pública através das eleições, elegendo ou sendo eleito, o que evidencia o caráter individualista das mesmas. A justificativa para adoção deste regime encontrar-se-ia no fato de que o homem moderno, além de ser político, é também ser econômico, dirigindo sua atenção preferencialmente aos interesses particulares, como prover necessidades materiais, reduzindo a sua participação nos assuntos públicos, aos quais não pode mais se dedicar com exclusividade, diferentemente do que ocorria com os gregos. Dessa forma, é a vontade da maioria parlamentar que deve prevalecer na condução dos negócios da sociedade, em razão da escassez de tempo e incapacidade do corpo eleitoral para exercício, por si próprio, do governo<sup>133</sup>.

Contudo, tal sistema não se encontra imune a críticas. A doutrina da representação como a da soberania nacional é desenvolvida de forma incontestável

---

<sup>131</sup> A distinção estabelecida pelos fundadores da Federação Americana provavelmente decorreu da necessidade de se evitar que o regime republicano, então implantado na América, ficasse desacreditado em razão de eventual identificação sua com um regime tido por inviável (democracia direta). Esclarece Fernanda Dias Menezes de Almeida que: "(...) a crítica acerba à democracia alcançava-a na vertente da democracia direta, dos antigos, a que se desejava, naquele momento, contrapor as vantagens do governo representativo, adequado às condições do ambiente físico. Batizar este regime de republicano não escondeu, no entanto, o que configurava a essência da democracia para os padrões da democracia dos modernos". (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2005, pp. 17/19) Cf. também DAHL, Robert A., op. cit., pp. 16/17.

<sup>132</sup> MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

<sup>133</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. op. cit., p. 133.

a partir da desconfiança em relação à multidão, criando-se assembleias menos próximas do povo<sup>134</sup>, limitando-se a soberania popular em razão do receio existente na classe burguesa em relação à impulsividade das massas. E se a função não é governar, mas escolher os seus governantes, era inadmissível, por conseguinte, que o indivíduo não-proprietário pudesse ocupar um cargo de representação, razão pela qual Marilena Chaui conclui que ao afirmar que os cidadãos eram homens livres e independentes, significava que os que não possuíssem propriedade privada seriam dependentes e não livres<sup>135</sup>, encontrando-se a maioria da sociedade excluída do poder político, por exemplo através de restrições censitárias. Nesse sentido, segue lição de Comparato:

A democracia moderna foi uma invenção dos norte-americanos, desde logo adotada pelos franceses. Comparada com a matriz grega, ela representou, pelo menos de início, uma completa inversão funcional. O mecanismo da representação popular, que deu origem à democracia formal, constituiu, na realidade, um claro impedimento à soberania do povo. Ele serviu para encobrir, sob uma aparência democrática, a consolidação do sistema oligárquico, ou seja, o regime da soberania dos ricos.<sup>136</sup>

Insta salientar ainda a influência de dois grandes doutrinadores para o pensamento democrático moderno: John Locke e Jean-Jacques Rousseau<sup>137</sup>. No “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, Locke, cujas idéias foram relevantes para a Revolução Inglesa, reconhece preceitos, como a divisão de poderes, o princípio majoritário e a limitação da soberania em razão da defesa de direitos subjetivos do homem. Ademais, caracteriza como sendo uma perfeita democracia a forma de governo em que os indivíduos, após se reunirem em sociedades, utilizam-se dos sufrágios para fazer, periodicamente, leis destinadas à comunidade, as quais seriam

<sup>134</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 4ª ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2001, p.70. Cf. também SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 131.

<sup>135</sup> CHAUI, Marilena. op. cit., p. 403.

<sup>136</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, p. 644. O exemplo de Renato Janine Ribeiro, utilizando-se de lições de Paul Veyne, é esclarecedor acerca das diferenças impostas pela democracia moderna em relação à democracia antiga. O Estado na Antiguidade (*polis* grega ou a *civitas* romana) é um navio, onde o governante é o piloto, sendo que nela não são levados passageiros; isto é, existem o piloto e os tripulantes, mas, ninguém nela embarca pagando apenas a passagem. No Estado Moderno, contudo, somos passageiros, pagamos nossos impostos, obedecemos às leis, mas em razão de uma clara apatia política, não queremos ser chamados para mexer no cordame ou ajeitar a vela. (RIBEIRO, Renato Janine. op. cit., p. 14) Em suma, o povo, afastado de suas funções na embarcação, deixa de ter controle sobre o rumo da mesma, resumindo-se a criticar o piloto (governante), se o Estado não cumpre bem suas tarefas.

<sup>137</sup> Cf. ROJAS, Andrés Serra. *Ciência Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*. México: Instituto Mexicano de Cultura, tomo II, 1971, pp. 637/638; DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp.147/151.

executadas por funcionários por eles nomeados<sup>138</sup>. A administração do poder legislativo, considerado supremo, devia sempre visar ao proveito do bem geral, concluindo-se que a supremacia reside verdadeiramente na comunidade, sendo ela a origem de toda forma de autoridade, mas tal poder apenas revela-se apenas quando da dissolução do governo.

Rousseau, ao lado de Diderot e D'Alembert, fez parte de um conjunto de filósofos cujo pensamento influenciou diretamente os movimentos que resultaram na Revolução Francesa. No estado de natureza, em posição oposta à de Hobbes, os homens seriam capazes de viver livremente, de forma pacífica, com seus semelhantes (o mito do "bom selvagem"), surgindo o contrato social como meio de preservar esta liberdade, respaldado na vontade geral que se destina à igualdade dos membros no seio da sociedade, com a finalidade de realização do interesse comum. Em sua obra, defende que a soberania não poderia ser representada, posto que a vontade geral não se representa, e expõe que os deputados do povo não passariam, quando muito, de comissários e nada poderiam concluir definitivamente, enfatizando que o povo inglês pensa ser livre, mas só o é durante a eleição do Parlamento, depois retornando à condição de escravos<sup>139</sup>.

Por fim, o ideal democrático, segundo Reinhold Zippelius<sup>140</sup>, teria encontrado aprofundamento na idéia de autonomia de Kant, através do surgimento da democracia como a forma de Estado que concede ao indivíduo a mais ampla oportunidade de desenvolvimento, inclusive no âmbito político, sendo que ao poder legislativo caberia a vontade reunida do povo, o qual seria orientado pela razão, por uma lei universal que regula as liberdades individuais, e não pelo interesse comum. Conclui-se, de modo indubitável, que Rousseau foi uma exceção entre os pensadores da época, que sustentavam o modelo representativo, ao defender a participação direta do povo nos negócios públicos. As duas formas distintas de compreensão do regime democrático no Estado Moderno nascente ainda ecoam na atualidade, pois vários dos argumentos então utilizados e seus desdobramentos permanecem presentes nas pautas de discussões políticas no mundo contemporâneo.

---

<sup>138</sup> LOCKE, John. op. cit., p. 96.

<sup>139</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. op. cit., p. 110.

<sup>140</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. op. cit., p. 171.

#### 2.5.4. O PENSAMENTO POLÍTICO CONTEMPORÂNEO

As concepções de regime democrático estabelecidas pelos modernos certamente sofrem transformações no século XIX com a emergência de revoluções populares e o advento das teorias socialistas. O povo, esquecido após as revoluções liberais, reaparece à medida que se desenvolve o capitalismo industrial como classe social bem definida, os proletários, que pugnam pelo fim das relações de dominação, com a abolição da propriedade privada dos meios de produção, e pela implantação da cooperação.

Na denominada democracia socialista, o vocábulo “democracia” tomaria seu sentido cheio e tornar-se-ia efetivo para todos, não sendo mais considerado como uma das formas possíveis de governo, mas como a própria essência do Estado socialista, cujo poder político reside no proletariado, observando-se que o seu significado abrange o controle efetivo da burocracia do Estado pelos trabalhadores manuais e o exercício do poder político por uma via não-estatal, através das organizações de base<sup>141</sup>.

A democracia social, ou proletária, portanto, integra a divisão dos modelos democráticos de origem marxista, encontrando-se como sua oposição a democracia formal burguesa, uma vez que seu objetivo não se limita apenas à criação de mecanismos que garantam a participação igualitária dos indivíduos na formação da vontade coletiva, devendo alcançar, outrossim, a igualdade econômica entre os membros da sociedade.

A dicotomia apresentada sofre inúmeras críticas, sendo que alguns escritores a repelem sob a alegação de que, enquanto a noção de democracia é forma, a noção de igualdade de haveres é fundo. Outros doutrinadores a afastam por ser estranha ao conceito de democracia a igualdade, a não ser acessoriamente, e, por fim, há ainda a afirmação de que a classificação adotada não tem cunho teórico, mas prático, unicamente para discernir a democracia socialista da burguesa<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> SAES, Décio. op. cit., pp. 81/82. Cf. HAURIUO, André. op. cit., pp. 308/313.

<sup>142</sup> MIRANDA, Pontes de. op. cit., pp. 218/219. Salientam-se, dentre os posicionamentos contrários à classificação democrática marxista, as seguintes lições de Kelsen: “Esta oposição deve ser rejeitada da forma mais absoluta. É o valor de liberdade e não o de igualdade que determina, em primeiro lugar, a idéia de democracia. Certamente a idéia de igualdade também participa da ideologia democrática, embora, como já vimos, em sentido totalmente negativo, formal e secundário. (...) A idéia de igualdade, por ser diferente da idéia

A forma democrática defendida por Marx, Lênin e seus discípulos, cujo fundamento é econômico, baseia-se, portanto, na noção de igualdade, sendo tal acepção estranha à da democracia ocidental, a qual possui essência política, tendo como alicerce o preceito da liberdade. Desse suposto antagonismo de interpretações, Paulo Bonavides conclui que as críticas do socialismo científico à democracia liberal ocasionam uma desvalorização da expressão “democracia”, ao limitá-la a um regime de governo da burguesia, reduzindo-a a uma ideologia, resultado de uma consciência falseada, cuja finalidade seria a garantia de interesses vitais dos grupos dominantes, rejeitando todos os modelos, exceto o da democracia do proletariado<sup>143</sup>.

Optando-se pelo modelo liberal, em que a igualdade seria alcançada pela liberdade política, ou pelo modelo social, no qual somente existiria liberdade se antes houvesse igualdade, certo é que tais definições são extremamente restritivas e não são capazes de expor com precisão os inúmeros elementos caracterizadores de uma democracia.

A compreensão da democracia como mera ideologia marca o início do século XX, principalmente através das teses antiliberalistas presentes nas experiências políticas do nazismo e fascismo. Tais regimes totalitários consideram a democracia liberal um mal, isto é, como causa de todo o caos sócio-econômico em razão da ambição desmedida da burguesia rica, enquanto os Estados capitalistas, por sua vez, afirmam ser a democracia um bem ao combaterem a opressão à liberdade imposta pelos países ditatoriais, expondo com clareza Marilena Chauí que a democracia “(...) deixava de ser encarada como forma da vida social para tornar-se um tipo de governo e um instrumento ideológico para esconder o que ela é, em nome do que ela 'vale'.”<sup>144</sup>. Tanto isso é verdade que a autora ressalta que alguns Estados capitalistas, árdios defensores do regime democrático, não tiveram dúvida em auxiliar a implantação de regimes autoritários toda vez que lhes foi conveniente.

Dessa forma, se as primeiras discussões do século passado foram acerca do desejo pela democracia, o que resultou na ampla aceitação mundial dessa forma de

---

de igualdade formal na democracia, isto é, da igualdade dos direitos políticos, nada tem a ver com idéia de democracia. Isto fica claramente demonstrado pelo fato de a igualdade material – não a igualdade política formal – poder ser realizada tão bem ou talvez melhor em regimes ditatoriais, autocráticos, do que em regime democrático”. (KELSEN, Hans. op.cit., p. 99)

<sup>143</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Editores Malheiros, 4ª ed., revista e ampliada, 2003, pp. 250/251.

<sup>144</sup> CHAUI, Marilena. op. cit., p. 430.

governo, após a Segunda Guerra Mundial, os debates focaram-se em quais seriam as condições estruturais mínimas a configurar tal regime, isto é, o conjunto de normas e procedimentos que dariam tirar o suporte a uma democracia real. Insta salientar a existência de dois autores comumente citados pela doutrina como essenciais à compreensão dessa fase da ciência política contemporânea, na qual se considerava a democracia como forma e não substância.

O procedimentalismo de Joseph Schumpeter critica o modelo “clássico” de democracia por encontrar-se associado a conceitos como vontade geral e soberania popular, centralizado na figura do povo como se este fosse capaz de produzir uma opinião homogênea em busca do interesse comum, não sendo levado em conta fatores irracionais, razão pela qual estabelece um método para se chegar às decisões políticas<sup>145</sup>. Desse método decorre, dentre as teorias pluralistas, os ensinamentos de Robert Dahl. O autor parte da compreensão de democracia como sendo a possibilidade de igualdade de participação e de controle dos cidadãos sobre o governo, em que pese constatar sua impossibilidade, pois quem governa quase sempre é uma minoria, razão pela qual inexisteriam democracias reais, mas sim poliarquias.

Entretanto, da análise destas, restaram estabelecidos alguns requisitos mínimos para os regimes democráticos, como oportunidades de voto para a maioria dos adultos; igualdade no peso de cada voto; subordinação dos não líderes aos líderes eleitos; subordinação dos líderes aos não líderes; existência de fontes alternativas de informações, dentre outros<sup>146</sup>. Nesse sentido, Dahl afirma categoricamente que a democracia depende do que nós fazemos, posto que não podemos nos considerar uma mera vítima de forças ocultas sobre as quais não temos controle, uma vez que, com a adequada compreensão do que a democracia necessita e o desejo de alcançar esses pressupostos, podemos preservá-la e mesmo avançar nas idéias e práticas democráticas<sup>147</sup>.

Portanto, dos malogros obtidos na tentativa de realização da democracia nos regimes totalitários, bem como nos modelos ocidentais, exemplificado pela crise do “Welfare State”, surge o modelo da democracia participativa, com o objetivo de ampliação da atuação do povo nos assuntos públicos, unindo sociedade civil e

---

<sup>145</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. op. cit., p. 45.

<sup>146</sup> Cf. RESPUELA, Sofía. op. cit., pp. 286/287.

<sup>147</sup> DAHL, Robert A.. op. cit., p. 25.

Estado até então separados. A busca por um aprimoramento democrático no seu âmbito, conforme expõe Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não foi muito além das fórmulas de democracia semidireta, contudo não podendo ser com elas confundidas, pois na democracia participativa encontram-se outras formas pelas quais o povo pode influir na deliberação, como é o caso das audiências públicas<sup>148</sup>.

O estudo do plebiscito, referendo e iniciativa popular na presente dissertação almeja encontrar soluções viáveis para ampliação de discussão dos assuntos políticos no núcleo social, aumentando a cidadania, de modo a permitir uma maior influência popular nas decisões governamentais.

---

<sup>148</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, pp. 33/34.



### 3 O PODER NA DEMOCRACIA

Ao se falar em democracia, deve-se supor uma definição apta a considerar a vontade política de todos igualmente, respeitadas as suas variações históricas e sociais, em que o povo tenha uma efetiva participação no governo, permitindo manifestações igualitárias de diversas tendências e ideologias, posto que em um regime democrático é imprescindível o conflito de aspirações. Entretanto, deve-se sempre repudiar a dominação política, seja por uma pessoa ou por um dado segmento da sociedade.

Se a peculiaridade do sistema democrático reside no fato de o poder encontrar-se no povo, os mais diversos tipos de democracia presentes na doutrina expressam nada mais que formas pelas quais o povo participa do poder. A democracia direta é aquela que permite participação popular direta no processo decisório; a indireta ocorre quando a participação popular se dá por meio de representantes eleitos. Cabe observar que ambas são consideradas como espécies puras. A democracia semidireta, por sua vez, apresenta-se como a conciliação ou mescla de mecanismos de participação direta com a participação por meio de representação. Segue transcrita importante lição de Duverger:

Tradicionalmente, se distinguen tres especies de regímenes democráticos: la democracia directa, la democracia representativa y la democracia semidirecta. Em la primera, el pueblo ejerce por sí mismo el poder; em la segunda, lo abandona totalmente em manos de sus representantes; em el régimen semidirecto, por el contrario, participa com ellos, sea que pueda obligar a sus gobernantes a hacerse cargo de una cuestión, por la vía de la “iniciativa”, sea que deba ratificar las decisiones de aquéllos para que puedan aplicarse, por la vía del “referéndum” o del “veto”.<sup>149</sup>

Faz-se menção ainda a uma quarta modalidade, que seria a democracia cesarista (ou plebiscitária), na qual é disfarçada uma ditadura ou um despotismo por meio de

<sup>149</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 234. Podem ser observadas outras classificações para as formas de exercício do poder na democracia pelo povo. Cabe-nos ressaltar que as possíveis combinações residem nas expressões a seguir apresentadas: a) direta, pura ou integral; b) indireta ou representativa; e c) semidireta, participativa, semi-representativa ou mista. (Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp.152/160; SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional [IBDC]/Celso Bastos Editor, 1998, pp. 18/53; DUARTE NETO, José. *A Iniciativa Popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 27; ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 2ª ed., rev. e aum., São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 140/155; AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*, p. 216; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 136/137; MALBERG, R. Carré de. op. cit., p. 1072)

elementos democráticos através dos quais o povo é chamado apenas para dar consentimento e legitimar decisões de quem está no poder, sendo que as noções de democracia e ditadura certamente excluem-se entre si, revelando uma profunda incompatibilidade<sup>150</sup>. Por fim, expõe-se que na presente dissertação adotar-se-á a classificação em democracias direta, indireta e semidireta, a seguir tratadas com a exposição das principais particularidades e experiências de cada tipo democrático e suas possíveis críticas.

### 3.1. A DEMOCRACIA DIRETA

O surgimento da democracia remete o presente estudo à Grécia Antiga, entre os séculos V e IV a.C.. É certamente neste período histórico que se constatará o seu primeiro tipo de exercício pela forma direta, quando cidadãos se reuniam em assembléias para discussão e decisão de questões essenciais à sociedade, posto que as funções governamentais, como a legislativa, administrativa e judiciária, eram exercidas coletivamente. Havia um claro comprometimento das civilizações grega e romana com os assuntos públicos, diante da realização do ser humano na “*polis*” e na “*civitas*”.

O governo direto, dessa forma, é considerado por Burdeau como uma curiosidade histórica onde o povo se autogoverna. Tratando-se da aplicação integral da idéia democrática, evidencia o autor a impossibilidade material de o povo se reunir sempre que se faz necessário tomar uma decisão, razão pela qual institui autoridades para realização de atos da vida administrativa corrente, reservando para si, contudo, as questões mais importantes, como a elaboração legislativa<sup>151</sup>. Insta salientar que a prática de democracia direta não se limita a uma simples curiosidade histórica, pois, em que pese serem raros os casos na atualidade, alguns Cantões suíços, como Glaris, Unterwald e Appenzell, e certos Estados norte-americanos, como Vermont, Massachussets e Connecticut, permanecem adotando esse modelo democrático através da *Landsgemeinde* e do *Town Meeting*, respectivamente.

Ademais, com o advento de novas tecnologias, a realização da democracia direta

---

<sup>150</sup> SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e Cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 35; FERREIRA, Pinto. op. cit., pp. 201/202.

<sup>151</sup> BURDEAU, Georges. op. cit., p. 132.

eletrônica no mundo contemporâneo apresenta-se como solução viável, posto que excluiria o elemento representativo, bastando para sua efetivação apenas uma televisão, onde a indagação seria formulada, e um telefone, pelo qual o cidadão manifestaria sua vontade<sup>152</sup>. Roberto Amaral, em consonância com a proposta apresentada, afirma que a democracia do Terceiro Milênio será universal, com ampla participação política, abolindo-se a representação e a delegação, posto que o povo atuará direta e ativamente em uma nova *Agora*, impedindo a intervenção do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação. Entretanto, ao final de tal exposição, admite a necessidade de uma porção mínima de representação, concluindo tratar-se de uma democracia semidireta marchando no sentido da direta<sup>153</sup>.

A democracia direta, portanto, pode ser conceituada, com base em lições de Adrian Sgarbi, como a gestão de todos quanto à coisa pública num exercício decisório de identificação entre governantes e governados, tratando-se de um sistema puro, integral ou absoluto, cujas características são sua instantaneidade (as manifestações ocorrem num único e só ato), imediatidade (sem intermediação) e exaustividade (todas as decisões são tomadas pelos próprios cidadãos)<sup>154</sup>. Observando-se a unidade entre sujeito e objeto do poder político, não há, dessa forma, lugar para a representação<sup>155</sup>. Nesse sentido, segue lição de Rousseau, cuja obra é uma referência à compreensão da atuação do povo diretamente, provavelmente em razão das influências sofridas pelo autor, nascido em Genebra e habitando antigos cantões rurais helvéticos, que seriam Estados com pequeno número de habitantes e espaço territorial diminuto:

Afirmando, portanto, que a soberania, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se e que o soberano, que não é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade.

<sup>152</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI.*, pp. 35/36. Neste sentido Cf. VASCONCELOS, J. op. cit., p. 42.

<sup>153</sup> AMARAL, Roberto. op. cit., pp. 49/50. Segue importante lição de José Afonso da Silva, o qual estabelece claramente a diferença entre as democracias direta e semidireta, ou, para o autor, "participativa", ressaltando que esta não é propriamente um misto de democracia direta e democracia representativa, pois: "(...) na democracia direta, o povo governa a si próprio por uma participação *efetiva e imediata*, com exclusão de qualquer idéia de representação ou de delegação decisional.". (SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira.*, p. 336.)

<sup>154</sup> SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 85.

<sup>155</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3ª edición, Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1953, p. 175.

Com efeito, se não é impossível que uma vontade particular concorde com a vontade geral sobre algum ponto, é pelo menos impossível fazer com que esse acordo seja duradouro e constante porque a vontade particular tende, por sua natureza, às preferências e a vontade geral, à igualdade. (...) Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em conseqüência desse ato, perde sua qualidade de povo. No instante em que houver um patrão, não haverá mais soberano e, a partir de então, o corpo político estará destruído.<sup>156</sup>

A realização da democracia direta, em toda sua pureza e completude, através de freqüentes reuniões do povo para debates e votações, cujas decisões têm como finalidade direcionar os rumos do Estado, se na prática aparenta uma realidade difícil de ser alcançada, configurando-se para muitos doutrinadores em utopia, certamente apresenta uma coerência teórica de imensurável valor, sendo inegável no mundo contemporâneo o desejo humano de aproximar o máximo possível a sociedade como um todo dos assuntos que influem na coletividade, decorrência do crescente descrédito nos órgãos governamentais e naqueles que a representam.

### 3.1.1. A EXPERIÊNCIA DO MUNDO GREGO (A “*APELLA*” E A “*ECCLESIA*”)<sup>157</sup>

A “*Apella*” e a “*Ecclesia*” são as denominações das Assembléias populares nas Cidades-Estado gregas de Esparta e Atenas, respectivamente, sendo os cidadãos helênicos freqüentemente convocados a participar dessas reuniões em praça pública para o exercício pleno de algumas funções inerentes a *polis*, razão pela qual os estrangeiros, ou metecos, embora livres, não poderiam participar da vida pública da mesma. Dessa forma, a pequena extensão territorial da Cidade, a simplicidade dos temas comumente discutidos e o reduzido número de pessoas elevadas à categoria de cidadão decerto são fatores que facilitaram o desenvolvimento do exercício da democracia direta pelas assembléias na Antigüidade.

Em Esparta, devido à estrutura aristocrata adotada, a soberania da assembléia dos cidadãos, cujas decisões prescindiam de debates ou discussões, perdeu força para a assembléia aristocrática (Conselho dos Anciãos), que governava, permanecendo, contudo, na figura dos três reis as funções religiosas e militares.

<sup>156</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. op. cit., p. 37/38.

<sup>157</sup> Vide alguns apontamentos desenvolvidos no Capítulo I, item 1.5.1., no que diz respeito ao pensamento político grego.

Atenas, por sua vez, vivenciava a democracia fundada por Solón, que funcionava através das seguintes instituições: assembléia popular, Conselho dos 500 (Senado), Tribunais, magistrados e Comitê dos 50. A “*Ecclesia*” detinha, por exemplo, as atribuições de legislar, eleger e ser a última instância contra decisões judiciais, podendo os cidadãos dela participar, além de debater e decidir questões relevantes, nomear magistrados ou sancioná-los. Ressalta Sanguinetti que o exílio, com a perda do direito político, era pena imposta por uma votação mínima de seiscentos cidadãos aos “aspirantes de tirano”, isto é, a todos que porventura ameaçassem a democracia<sup>158</sup>. Fustel de Coulanges, com riqueza de detalhes, expõe como ocorriam tais reuniões em praça pública:

A assembléia era convocada pelos prítanes ou pelos estrategos. Reunia-se em recinto sagrado pela religião; desde a manhã, os sacerdotes davam a volta ao pnyx, imolando vítimas e pedindo a proteção dos deuses. O povo sentava-se em bancos de pedra. Sobre uma espécie de estrado elevado, tomavam lugar os prítanes, ou os proedros, que presidiam à assembléia. Quando todos estavam sentados, um sacerdote (*Kéryx*) erguia a voz: “Guardai silêncio, dizia, silêncio religioso (*euphemía*); rogai aos deuses e às deusas (e aqui nomeava as principais divindades do país), a fim de que tudo se passe da melhor forma possível nessa assembléia, para maior honra de atenas e felicidade dos seus cidadãos”. Ou então o povo, ou alguém em seu nome, respondia-lhe: “Invocamos os deuses para que protejam a cidade. Possa prevalecer o conselho do mais sábio! Maldito seja aquele que nos der maus conselhos, que pretender modificar os decretos e as leis ou revelar os nossos segredos ao inimigo”.

Em seguida o arauto, obedecendo à ordem dos presidentes, dizia qual o assunto devia ter sido apreciado pela assembléia. O que se apresentava ao povo devia ter sido previamente discutido e estudado pelo Senado. O povo não tinha aquilo que chamaríamos hoje de *direito de iniciativa*; o Senado apresentava um projeto de decreto, e o povo devia rejeitá-la ou aprová-lo, mas não podia deliberar sobre outro assunto.<sup>159</sup>

O Senado, constituído por quinhentos membros designados anualmente pela Assembléia por sorteio, era, portanto, o órgão responsável pelo estudo dos problemas, deliberando e enviando a solução para posterior decisão dos cidadãos

<sup>158</sup> SANGUINETTI, Horacio. *Curso de derecho político: Historia del pensamiento político universal y argentino. Ciencia política. Teoría del Estado*. 4ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2000, p. 08.

<sup>159</sup> COULANGES, Fustel de. op. cit., pp. 355/356. Menciona-se posicionamento de Luís Barbosa Rodrigues, posto que o autor, em sua obra, recusa a qualificação do modelo grego clássico como democrático direto, justamente pela falta de iniciativa dos cidadãos no âmbito jurídico e pela inexistência de um debate ativo e alargado, concluindo que tal período deve ser marcado pela criação do mecanismo referendário. (RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 46)

atenienses, que não agiam de imediato, senão quando convencidos, após terem ouvido as manifestações favoráveis e contrárias de cada orador para a questão que estivesse sendo levantada. Tais encontros na *Agora* costumavam ocorrer em média quarenta vezes ao ano e contavam com a participação da totalidade dos cidadãos. A democracia grega, dessa forma, deveria ainda garantir àqueles que participavam nos assuntos da comunidades a *isonomia* (igualdade perante a lei, sem distinção de grau, classe ou riqueza), *isotomia* (livre acesso às funções públicas) e *isagoria* (direito de palavra, de debater os negócios do governo)<sup>160</sup>, estabelecendo limitações ao poder do povo e, por conseguinte, à soberania da *Ecclesia*, como o direito de “acusação de ilegalidade” (*graphe paranomon*), através do qual um cidadão poderia denunciar outro de ter incitado o povo a votar uma lei ilegal, devendo ser este julgado por apresentar tal proposta à assembléia<sup>161</sup>.

Os interesses individuais na Hélade eram indissociáveis dos interesses do Estado, tanto que os deveres dos gregos com a *polis* não se limitavam ao voto, uma vez que, quando o escolhido o cidadão como magistrado ou para integrar o Senado, este encargo por ele tinha que ser exercido, observada a alternância nestas funções, pois dificilmente havia reeleição. A democracia ateniense apresentava muitas exigências, tratando-se de um regime complexo, e em que pese ser considerada sem grande importância na atual ciência política, certamente reflete a existência do homem helênico que, na sua maioria, enfrentava constantemente questões que o auxiliavam em seu amadurecimento político.

### 3.1.2. A *LANDSGEMEINDE* NA SUÍÇA E OS *OPEN TOWN MEETINGS* NOS ESTADOS UNIDOS

A democracia presente na maioria das Cidades-Estado gregas é apontada como o exemplo mais incisivo do que seria o tipo democrático direto. Apenas no século XIII, ressurgiu esse modelo de regime político, através das *Landsgemeinde*, nos cantões suíços, e posteriormente no século XVIII, na região da Nova Inglaterra, através dos *Open Town Meetings*. É inegável que, ressalvadas as manifestas diferenças existentes entre as práticas mencionadas e as experiências políticas contemporâneas, há uma certa influência destas assembléias públicas no

---

<sup>160</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. p. 291.

<sup>161</sup> RESPUELA, Sofia. op. cit., p. 265.

desenvolvimento dos institutos de democracia semidireta, principalmente na Suíça, Estados Unidos e França.

A *Landsgemeinde* surge na Constituição Helvética de 1291, modificada em 1315, assinada pelos cantões de Schwyz, Uri e Unterwalden. Conceitua-se como assembléia popular solene, formada por cidadãos ativos, os quais participam de reuniões ordinárias, ao menos uma vez por ano, e extraordinárias em alguns cantões para deliberar, com as mãos erguidas, assuntos atinentes à comunidade. Vencia a maioria absoluta de votos, sendo composta pela totalidade dos eleitores, normalmente com idade máxima de sessenta anos, que deviam atuar pessoalmente no espaço denominado *Landsgemeindeplatz*, com acesso restrito à população votante e aos convidados de honra<sup>162</sup>. Os demais cantões, como Zurique, Berna e Genebra, adotavam um modelo mais próximo do referendo atual, através de votação popular em quadros políticos tipicamente representativos.

A realização desses encontros está ligada a um ritual que envolve aspectos cívicos e religiosos, vestindo-se os cidadãos com trajes medievais. Via de regra, pois cada cantão possui suas peculiaridades, inicia-se com uma prece e o cântico *Veni creatur spiritus*, seguindo-se a exposição do *Landammann*, o qual seria uma espécie de presidente cantonal, acerca dos acontecimentos mais importantes ocorridos no ano, na Suíça e no mundo, e posteriormente a ordem do dia, com as votações e eleições, sendo que os eleitos, como funcionários e juízes, submetiam-se à cerimônia do juramento, levantando três dedos da mão direita como invocação da Santíssima Trindade. Os cidadãos tinham ciência, por publicação prévia, das matérias que seriam submetidas à deliberação, podendo, por exemplo, votar leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados intercantonais, bem como autorizações para cobrança de impostos e para realização de despesas públicas<sup>163</sup>.

Ressalta-se que as *Landesgemeinde* foram gradativamente sendo substituídas em quase a totalidade dos cantões suíços por instituições representativas, como nos casos de Uri, em 1928, e Nidwald em 1996. Dentre as críticas freqüentemente feitas

<sup>162</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 95/96. Seguem breves comentários de Kranenburg acerca dessas assembléias cantonais: "Suiza estaba madura para su sistema particular porque sus habitantes habían jugado ya un papel importante em los asuntos públicos de varias partes del país. La institución de una asamblea deliberadora de electores, competente para tomar decisiones, había sido mantenida em la mayoría de los pequeños *Laender* o países; em sus asambleas – *Landesgemeinde* – cada ciudadano libre tomaba parte directa (y em algunos cantones pequeños todavía lo hacen) em la dirección de los asuntos públicos.". (KRANENBURG, Roelof. *Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Economica, 1941, p. 104)

<sup>163</sup> Cf. SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., pp.57/61; DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, pp. 152/153.

a essas assembléias populares, aponta-se a viabilidade das mesmas apenas em cantões com populações reduzidas, a incapacidade de se tratar nestas problemas de maior complexidade técnica ou jurídica e a extrema dependência ao Conselho cantonal, que deliberava sobre os assuntos que deveriam ser tratados nas reuniões, cabendo ao povo apenas aprovar ou rejeitar as decisões anteriormente tomadas<sup>164</sup>, razão pela qual Duverger, com propriedade, conclui que a missão dessas reuniões era mais de controlar os governantes que propriamente fazer com que o povo realmente governasse<sup>165</sup>, uma vez que a função administrativa nele não se encontrava.

Em caso semelhante à experiência da Suíça podem ser encontradas algumas formas de participação direta nos Estados Unidos, ainda na época das antigas colônias da Nova Inglaterra. A primeira delas seria a denominada *convenant*, concebida como uma espécie de contrato subscrito por um determinado grupo, através do qual seus membros firmavam o compromisso de permanecerem juntos e de obedecer às regras visando ao bem comum, configurando-se em atos fundacionais de novas colônias. A segunda seria o *town meeting*, presente em algumas cidades como Massachusetts, tratando-se de assembléia dotada de funções eclesiásticas, como a escolha do pastor, bem como de outras funções, como a criação de impostos, construção de estradas, eleição de representantes e delegados, bem como administração de escolas<sup>166</sup>.

Nesse sentido, J. Vasconcelos expõe o que segue, salientando, preliminarmente, que as comunidades inglesas estabelecidas no Novo Mundo exercitaram por muito tempo a democracia direta, através da qual os cidadãos participavam indistintamente de todas as resoluções:

No começo do século XVIII, o povo conseguiu a abolição da oligarquia dos proprietários na Carolina, originária da nobreza dos Lordes, por graça do rei Carlos II, e começou a vigorar a participação de todos os habitantes diretamente nas decisões sobre os assuntos gerais e sobre a votação dos tributos. Conseqüentemente, esse vastíssimo território, dividido em meridional e setentrional, antes mal utilizado, atrasado e com indesejáveis injustiças, prosperou rapidamente, dentro de uma

---

<sup>164</sup> HAURIU, André. op. cit., p. 236; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Galleco Anabitarte, Barcelona: Ediciones Ariel, 1964, p. 96.

<sup>165</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 236.

<sup>166</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Portugal: Coimbra Editora, 1998, pp. 324/326.



atmosfera sadia de igualdade e de liberdade. (...) Nessas democracias comunais, muitas decisões sábias foram tomadas pelo povo, como a proteção aos pobres e aos indigentes e o estímulo e meios à educação de todos, enquanto no mesmo período, na Europa, os senhores donos dos poderes estavam apreensivos com maiores privilégios, servilismo popular e guerras. Estavam certos os emigrantes em repelirem o conceito de representação que vingava nos Estados feudais do Velho Mundo.<sup>167</sup>

Ressalta-se que, quando reunidos para a eleição de delegados, era comum a utilização desses encontros também para discutir os assuntos que deveriam merecer atenção pelos mesmos, bem como para lhes dar instruções mais ou menos precisas. Algumas deliberações do parlamento deveriam ser adiadas, para que os delegados solicitassem a opinião dos grupos que os elegeram<sup>168</sup>. Atualmente, em poucas cidades norte-americanas, o sistema de *town meetings* permanece tendo papel importante no governo local, uma vez que o eleitorado deposita cada vez mais confiança em comissões permanentes dos cidadãos, as quais preparam decisões, cabendo ao povo, nas reuniões, ratificá-las ou não. Entretanto, vale ressaltar que se trata, tal como as demais formas de participação direta, de mecanismo que busca atingir os interesses comuns da coletividade através de discussões repetidas em assembleias populares, mas com a peculiaridade de o resultado final ser decorrência do consenso e não da maioria dos votos.

### 3.1.3. AS CRÍTICAS À DEMOCRACIA DIRETA

A impraticabilidade da democracia direta no mundo contemporâneo é constantemente abordada na doutrina, apresentando-se como via impraticável em razão da expansão territorial, do crescimento populacional, da divisão do trabalho e da complexidade dos assuntos estatais, caindo em crescente desuso nos sistemas políticos atuais e conduzindo, de acordo com Monica Herman Salem Caggiano, a uma realidade, por ora insuperável, da democracia representativa, isto é, do povo

<sup>167</sup> VASCONCELOS, J.. op.cit., p. 31. Acrescenta-se comentário de Tocqueville: "Na Nova Inglaterra, a maioria age por meio de representantes, quando preciso se faz tratar dos assuntos gerais do Estado. Era necessário que assim se fizesse; mas, na comuna, onde a ação legislativa e governamental acha-se mais próxima dos governados, a lei da representação não é de modo algum admitida. Não existe nenhuma forma de conselho municipal; o corpo de eleitores, depois de ter nomeado os seus magistrados, dirige-os diretamente, em tudo o que não é a execução pura e simples das leis do Estado." (TOCQUEVILLE, Alexis de. op. cit., pp. 54/55)

<sup>168</sup> Cf. AUER, Andreas. *Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis*. Paris: Ed. Economica, 1989, p. 74.

tomando decisões por meio de representantes reunidos em um Parlamento<sup>169</sup>.

Dentre os entraves apontados à sua realização é possível observar que os aspectos territorial e demográfico, com espaços físicos muito superiores aos da *polis* grega e com altos índices demográficos que impossibilitam freqüentes reuniões em praça pública, poderiam, de acordo com J. Vasconcelos, ser superados pela utilização de meios eletrônicos. O autor expõe que o real empecilho na prática direta da democracia seria a complexidade dos problemas, que exigiria do cidadão uma dedicação quase que total aos assuntos públicos, tendo que diariamente estudar, analisar e fazer sugestões acerca das matérias colocadas na pauta de votação. O doutrinador refere-se, ainda, em sua obra à idéia de que o excesso de participação ocasionaria a aversão do cidadão à política e, portanto, a apatia eleitoral<sup>170</sup>. Nesse sentido, segue lição de Bobbio:

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes. A proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. (...)Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total (como foi chamado com evidentes intenções polêmicas por Dahredorf). E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal.<sup>171</sup>

Por vezes, além das impossibilidades técnicas para efetivação da democracia direta, já citadas, menciona-se o princípio majoritário, com a decorrente opressão das minorias, como um fator negativo presente neste tipo democrático, mas que deve ser afastado da presente discussão por não ser um elemento determinante à sua definição, posto que não se limita a esta forma de deliberação, havendo também a forma consensual. Outro fator que claramente influenciou para a supressão das

---

<sup>169</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p. 02. "O sistema representativo é cheio de dificuldades e precalços. A sua crítica serena tem sido feita mesmo por aqueles que realçam as virtudes e as vantagens do sistema. E a todos tem sobrevivido." (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 3ª ed., vol. I, Rio de Janeiro: José Konfino – Editor, 1956, p. 28)

<sup>170</sup> VASCONCELOS, J.. op.cit., p.481,

<sup>171</sup> BOBBIO, Noberto. op. cit., pp. 42/43

assembléias populares surge com o fim do mandato imperativo, tratando-se da modificação de acepção do povo que deixa de ser uma realidade presente e atuante para tornar-se uma unidade invisível com o nome de nação, que não atua de forma imediata, compondo-se de uma pluralidade de indivíduos, mas não se confundindo com seus interesses pessoais<sup>172</sup>.

Por fim, verifica-se na obra de Maria Victoria de Mesquita Benevides um dos comentários mais completos acerca do tema. Primeiramente, a autora demonstra, na sua obra, existirem, de fato, críticas à democracia direta, mas que temerosamente esta não conta com doutrinadores que a defendam, razão pela qual acaba sendo erroneamente interpretada como sendo um movimento anárquico em que se busca o fim da representação política, substituindo-a pela participação direta e absoluta. Dentre as desvantagens comumente apontadas a este regime, cita a incapacidade do povo para atuar com racionalidade e eficiência no processo legislativo e a irracionalidade de procedimentos que implicam lentidão ou paralisia na tomada de decisões e suas implementações<sup>173</sup>.

É incontestável a inviabilidade da democracia direta na presente realidade estatal. Contudo, não é certamente o objetivo desta dissertação advogar a favor ou contra tal modalidade, mas tecer breves comentários que auxiliem nos estudos acerca da democracia semidireta, a qual não despreza nenhuma das duas formas puras, seja a direta ou a indireta, buscando na complementaridade de ambas solucionar as impossibilidades práticas das reuniões populares e a falta de legitimidade do sistema representativo, o qual será objeto do próximo ponto.

### 3.2. A DEMOCRACIA INDIRETA

A democracia indireta nasce das vitoriosas revoluções burguesas e trata-se de uma inevitável conseqüência da compreensão do povo como nação, como uma unidade política, relegando a possibilidade de participação direta do cidadão nos negócios do Estado, outorgando as funções governamentais aos seus representantes, eleitos periodicamente, exercendo o mandato por um determinado prazo. O próprio Rousseau admite em sua obra que a condução dos assuntos

---

<sup>172</sup> Cf. GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., pp. 177/178.

<sup>173</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., pp. 45/46. Acerca das desvantagens da democracia direta Cf. também TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1ª ed., 1991, p. 481.

públicos por meio de reuniões somente seria possível em um Estado muito pequeno, em que não houvesse desigualdade de classes nem de riqueza, sendo de difícil concretização em sociedades mais complexas<sup>174</sup>. A essência, portanto, da representação reside não na identidade entre povo e Estado, mas na sua separação, sendo que a vontade dos representantes não deve ser sempre idêntica à de seus representados, cabendo àqueles refletir em suas decisões a vontade coletiva, isto é, os anseios nacionais.

Insta observar, contudo, que as democracias indireta e representativa não são expressões sinônimas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe que a democracia indireta, mais abrangente, teria como modelo clássico a denominada democracia representativa, a qual apresenta dois subsistemas: o puro e a democracia por partidos. Alerta o doutrinador para o fato de que a democracia cesarista dela também faria parte, salientando, ulteriormente, que, neste caso, o caráter indireto do regime encontrar-se-ia temperado, pois o povo é quem confere o poder a um homem. Expõe, outrossim, que a democracia semidireta também poderia ser considerada como modalidade de democracia representativa, uma vez que naquela os rumos do poder ainda são prevalentemente ditados pelos representantes<sup>175</sup>.

O tipo democrático indireto existente no século XVIII reconhecia unicamente o sistema representativo, que apresentava características evidentes de uma forma aristocrática de governo, pois apontava a capacidade de apenas alguns membros do povo para tratar dos negócios públicos, buscando afastar uma eventual tendência popular ao autoritarismo, diferenciando-se em muitos aspectos de sua concepção atual. Montesquieu, precursor do modelo apresentado, cujo posicionamento é defendido ulteriormente por Sieyès, tece as seguintes considerações sobre a representação:

Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: o povo tinha o direito de tomar resoluções ativas que requerem certa execução, coisa de que ele de modo algum é capaz. Ele só deve tomar parte no governo para escolher seus representantes, e isso é tudo o que pode fazer. Porque, se há poucos indivíduos que conhecem o grau preciso da capacidade

<sup>174</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. op. cit., p. 80.

<sup>175</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso do direito constitucional*. pp. 83 e 94/95. José Afonso da Silva leciona que a democracia representativa não se resume unicamente às técnicas de escolha dos representantes, ultrapassando a sua pura função designatória quando se fala em democracia de partido, posto que nesse caso, as eleições transformam-se em instrumento pelo qual o povo adere a uma política governamental, conferindo legitimidade às autoridades governamentais. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 137/138)

dos homens, cada um será, porém, capaz de saber, em geral, se aquele a quem escolheu é mais esclarecido do que a maior parte dos outros.

O corpo representativo também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que ele não executaria bem, mas sim para criar leis ou examinar se foram bem executadas aquelas que criou, tarefa que saberia desempenhar muito bem, e ninguém mais é capaz de desempenhá-la melhor que ele.<sup>176</sup>

Dessa forma, o governo representativo, quando do seu nascimento como oposição ao absolutismo monárquico, permitia, pelo sufrágio censitário, uma atuação popular bastante restrita no poder político. Deve-se pesar, nesse período, a prevalência neste período de ideais iluministas como a igualdade, tendo, contudo, sofrido inúmeras transformações no curso da história, através de mudanças nas formas de representação e de uma progressiva e gradual ampliação da extensão do direito de voto e da participação política, podendo-se realmente considerar o caráter democrático da representação somente após o século XIX. Na verdade, ratificando o exposto, vale lembrar que o termo democracia era evitado por alguns ilustres teóricos modernos, falando-se em república, em sociedade civil, mas não em democracia, razão pela qual um Estado representativo, capaz de controlar os efeitos do faccionismo e garantir o bem da comunidade, somente seria encontrado em um Estado republicano.

A democracia representativa na atualidade deve sustentar-se sobre determinados pilares como: soberania popular, fonte de todo poder; eleições livres e sinceras dos governantes por meio do sufrágio universal, com pluralidade de candidatos; estrutura de governo com uma certa distinção de poderes; limitação de algumas prerrogativas dos governantes; e proteção das liberdades públicas (como as liberdades de opinião, religiosa, de reunião, entre outras), para que possam ser desfrutadas pelos governados<sup>177</sup>. Conclui-se que a representação não pode mais ser compreendida de forma adstrita às técnicas eleitorais para escolha de governantes, posto que a participação do indivíduo por meio do voto é apenas um dos diversos fatores que compõem a sua estrutura.

A legitimidade do órgão representativo, portanto, com base em lições de

---

<sup>176</sup> MONTESQUIEU. op.cit., p.169.

<sup>177</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 246.

Canotilho, não decorre simplesmente da delegação da vontade do povo, mas também do conteúdo dos seus atos, que, quando justos, permitem aos cidadãos, mesmo com suas diferenças, se reencontrarem nos atos de seus representantes, analisando o doutrinador a representação como atuação (cuidado nos interesses de outros e concretamente dos cidadãos), disposição para responder (sensibilidade e capacidade de percepção dos representantes para decidir em consonância com os desejos e necessidades dos representados) e processo dialético entre eleitores e eleitos (no sentido de realização dos interesses universalizáveis do povo e existentes no povo)<sup>178</sup>.

A realidade, no entanto, demonstra um sistema que ainda não conseguiu sobrepujar a enorme distância existente entre as vontades dos mandantes e de seus mandatários, podendo-se citar dentre suas possíveis causas a incapacidade dos partidos políticos em harmonizar as diferentes ideologias existentes no bojo da sociedade e em selecionar os interesses sociais mais relevantes, de modo a direcionar as decisões políticas estatais. Diante da crise enfrentada pelo sistema representativo e da necessidade de se alcançar uma maior identificação entre sujeitos e titulares do poder, encontra-se na democracia semidireta uma possível solução para aproximar o povo aos negócios públicos. Trata-se, na verdade, de inserção de mecanismos de participação direta no âmbito da democracia representativa, ressaltando-se o seu caráter complementar e não substitutivo à representação política, a qual permanece sendo a mola mestra do funcionamento das formas de governo democráticas, notadamente nas democracias ocidentais de tendência liberal<sup>179</sup>.

### 3.2.1. A ORIGEM DA REPRESENTAÇÃO NA FRANÇA E NA INGLATERRA

A democracia indireta é aquela onde o exercício do poder, cujo titular é o povo, é outorgado a outras pessoas, no caso representantes eleitos periodicamente, que deverão atuar em nome da coletividade e não de interesses individuais. A representação política, entretanto, apresentava acepção diferente na sua origem, pois tratava-se de mero contrato estipulado na esfera privada, pelo qual o mandatário encontrava-se vinculado às instruções do mandante. A eclosão dessa

---

<sup>178</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 294.

<sup>179</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*, p. 27.

técnica ocorre ainda na Idade Média, surgindo primeiramente na Inglaterra, em razão da necessidade de se neutralizar o poder da autoridade real, e somente um século depois na França, que no mesmo período vivia um cenário político diferente, unindo esforços para concentrar competências no rei. Vale ressaltar que as experiências ocorridas nestes países são determinantes para a compreensão atual do seu sistema.

Os primeiros traços das Assembléias legislativas representativas encontrar-se-iam nos corpos colegiados feudais. Em que pese a lacuna temporal que os separam dos parlamentos modernos, na Inglaterra, excepcionalmente, tais institutos acabaram se aperfeiçoando no decorrer dos séculos, desenvolvendo um modelo constitucional que serve de inspiração a todos os legisladores e juspublicistas até os dias de hoje<sup>180</sup>. O surgimento das instituições de representação inglesas tem suas raízes históricas na sucumbência do país à dominação estrangeira de Guilherme, o Conquistador, de origem normanda, em 1066, que estabeleceu um regime poderoso e opressor sobre o povo inglês, dividindo a sociedade em um quadro hierárquico no qual os anglo-saxões se tornavam seus vassalos desde o nascimento.

Os seus sucessores, reis na Inglaterra e duques na Normandia, permaneceram com essa divisão social, e, como se mostravam mais preocupados com a Europa Continental do que com seus domínios, fizeram-se presentes em constantes guerras, todas subsidiadas por recursos humanos e econômicos britânicos. A nobreza, a burguesia e a plebe, manifestamente contrárias a essas batalhas, uniram-se com o objetivo de limitar o poderio do monarca, razão pela qual, no século XII, estabeleceu-se uma relação entre rei e um *Concilium* (composto por eclesiásticos e nobres), baseada em concessões recíprocas, decorrentes do contrato feudal, observando-se que toda medida importante tomada pelo soberano, excepcional aos direitos e deveres inerentes a este vínculo, deveria ser passar por prévia consulta dessa assembléia.

O *Magnum Concilium*, portanto, era um corpo consultivo, de caráter obrigatório, que logo adquire também funções judiciárias. Sob o reinado de Eduardo I, esse parlamento foi convocado regularmente todos os anos e, freqüentemente, várias

---

<sup>180</sup> DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional: Instituições de direito público*. Tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984, pp. 238/239.

vezes num mesmo ano, funcionando também como corte de justiça<sup>181</sup>, constituindo a denominada Câmara dos Lordes, um dos ramos do Parlamento. A representação é ampliada na prática política inglesa quando Simon de Montfort, na segunda metade do século XIII, convoca dois cavaleiros de cada condado e dois outros representantes de cada cidade para fazerem parte do Parlamento, dando origem à Câmara dos Comuns, composta, dessa forma, por representantes da baixa nobreza, das cidades e municípios. Tal órgão agregado à Câmara dos Lordes e ao rei formam o moderno parlamento inglês, também denominado de Parlamento modelo (*Parliament model*)<sup>182</sup>.

A importância da Câmara dos Comuns cresceu com rapidez, de tal modo que no século XV, quando já se fazia necessária sua anuência à elaboração de leis, conquistou no Parlamento o poder de legislar, isto é, de propor leis, direito que pertencia exclusivamente ao monarca, enquanto este preservava sob sua autoridade poderes como baixar ordenanças e dispensar a aplicação da lei em um caso concreto. Alguns preceitos modernos de democracia surgem somente no século XVII, com a redução do poder absolutista dos Stuart através da Revolução Gloriosa e do *Bill of Rights*, já que tal declaração tolhia ao rei, por exemplo, o poder de emanar ordenanças em conflito com os estatutos do parlamento e abolia seu tradicional *ius dispensandi*<sup>183</sup>. Com as transformações no conceito de representação, houve a instituição do mandato livre e das eleições periódicas dos representantes da nação. Em breves considerações, pode-se salientar que o absolutismo inglês permitiu o aparecimento de um outro movimento que consagrou as aspirações democráticas liberais: a independência das treze colônias norte-americanas. A busca por um regime político que não resultasse em um novo absolutismo e a necessidade de se criar um governo do povo, fizeram com que os Estados Unidos adotassem o sistema representativo britânico, contudo com a forma republicana e não monárquica, através do presidente, por inexistir a figura do parlamento<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., pp. 490/491.

<sup>182</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 218. Neste sentido, ressalta Darcy Azambuja que: “No Parlamento inglês tomavam assento além da nobreza e o alto clero, os representantes eleitos dos burgos e condados e, assim, desde o começo o Parlamento representava realmente toda a nação. Ora, de um lado, para os reis era mais rápido e fácil pedir as contribuições de que necessitavam aos representantes das diversas classes reunidas no Parlamento do que requisitar diretamente no país. Por seu lado, o Parlamento, para votar as contribuições, pedia compensações que eram sempre limitação da autoridade real.” (AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*, p. 241)

<sup>183</sup> Cf. DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 242.

<sup>184</sup> Segue ensinamento de Bobbio: “O estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão



Na França, a representação política percorreu movimento histórico análogo ao da Inglaterra, surgindo no feudalismo, quando os reis convocavam os prelados e os barões em assembleia para pedir-lhes ajuda e com eles consultar-se. Em 1302, Felipe, o Belo, reuniu, pela primeira vez, em assembleia plenária, para uma consulta nacional, os senhores eclesiásticos e leigos, bem como os representantes dos burgos. Desse fato originaram-se os Estados Gerais, assembleias representativas francesas compostas por três Estados (ou classes): o primeiro Estado era composto pelo clero; o segundo, pela nobreza; e o terceiro, pelos burgueses, camponeses sem terra e os denominados “*sans-culottes*”. A representação feudal não tinha como base o indivíduo, mas tão somente o grupo a que ele pertencia. Cabe observar que, no século XV, como a participação nos Estados Gerais passou a configurar um pesado encargo, foram implementadas eleições para designar os representantes de cada ordem dos Estados<sup>185</sup>.

No século XVI, as classes já elegiam seus representantes de acordo com a fórmula eleitoral nelas adotadas e as decisões a serem tomadas em comum com os demais Estados passaram a ocorrer em assembleias realizadas em cada ordem. Ressalta-se que algumas resoluções presentes na pauta dos Estados Gerais somente eram adotadas quando havia uma votação unânime dos três Estados, como em 1560, quanto aos impostos. Entretanto, em regra, o Terceiro Estado, composto por grande parcela da nação, não conseguia se impor na assembleia, pois a votação era contabilizada por classe e não por cabeças, significando a minoria nas deliberações. Acerca da representação política neste período, Carré de Malberg expõe na sua obra que a representação no direito público anterior a 1789 constituía uma relação de mandato, de delegação, uma vez que o deputado eleito (*cahier*) não representava a nação inteira, mas apenas um grupo em particular que o elegeu, chegando à assembleia com determinações específicas às quais o mesmo encontrava-se vinculado, tendo poderes limitados, podendo ser remunerado pelo exercício de tal função<sup>186</sup>.

A partir da Revolução Francesa, com o fim do absolutismo, antes fortalecido pela divisão dos Estados Gerais em três ordens desunidas, o mandato imperativo, ora

---

central (ou central ao menos em nível de princípio, embora nem sempre de fato) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento. Mas todos sabem que uma república presidencial como a dos Estados Unidos, que não é um estado parlamentar, também é um estado representativo em sentido genérico.” (BOBBIO, Noberto. op. cit., p. 44)

<sup>185</sup> HAURIOU, Maurice. op. cit, pp. 238/239.

<sup>186</sup> MALBERG, R. Carré de. op. cit., p. 946.

proibido pelo monarca em 1789, caiu em desuso. A representação livre, através da qual o parlamentar exerce o poder sem estar subordinado aos seus eleitores, emanou de discussões desenvolvidas na Assembléia Constituinte francesa, onde residia a soberania nacional, sendo posteriormente delineada por Sieyès em seus estudos, refletindo-se na lei de 22 de dezembro de 1789. Tal lei rechaçava definitivamente as instruções e o direito dos eleitores de revogar os mandatos dos deputados, sendo prevista posteriormente na Constituição de 1791, que salientava a representação da nação e não mais do indivíduo. A representação política, pressuposto da democracia representativa, apresenta, ante o exposto, diferentes acepções, abordadas com maior profundidade no ponto que segue.

### 3.2.2. OS CONCEITOS E A NATUREZA JURÍDICA DA REPRESENTAÇÃO

O sistema representativo, solução encontrada no mundo moderno para as impossibilidades da democracia direta, não se restringe às eleições e às técnicas de apuração de votos, em que pese a especial relevância atribuída ao sufrágio, envolvendo um conjunto de instituições determinantes na estruturação estatal, permitindo-se na doutrina, portanto, as mais variadas compreensões acerca do que seria uma verdadeira representação política, com diversos posicionamentos no tocante a quem e quais interesses deveriam ser representados. As discussões contemporâneas acerca da representação, portanto, não buscam no plano teórico a sua integral rejeição, decorrente do reducionismo da prática representativa a uma necessidade inerente ao Estado Liberal, mas a análise das mais diferentes formas de representação<sup>187</sup>, que é o cerne da democracia indireta. Esta, ainda que passível de críticas, permanece como uma insubstituível garantia de atuação popular nos negócios públicos.

A própria representação popular, originada da ideologia iluminista presente nas revoluções liberais, compreendia o povo como nação, restringindo a participação no governo a um ente uniforme e abstrato, estando, portanto, longe de ser um preceito democrático. Apesar disso, conseguiu resistir até os dias atuais, passando por um processo evolutivo que buscou gradualmente a maior aproximação da vontade do

---

<sup>187</sup> LAMOUNIER, Bolivar. *Representação política: a importância de certos formalismos*. In: LAMOUNIER, Bolivar; WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (org.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: TA. Queiroz, Editor, Ltda., 1981, pp. 232/233.

representado com a do seu representante, inclusive incorporando ao seu conceito instrumentos canalizadores da vontade popular, como é o caso dos partidos políticos e dos grupos de pressão. Dessa forma, pode-se afirmar que a representação é o elemento primordial da democracia representativa, mas nem sempre do Estado representativo resulta necessariamente um regime democrático. Menciona-se ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que, ao conceituar a representação como o “... vínculo entre os governados e os governantes pelo qual estes agem em nome daqueles e devem trabalhar pelo bem dos representados e não pelo próprio...”, conclui que esta constitui um dos mais difíceis problemas do Direito Público e da ciência política<sup>188</sup>.

A dificuldade ora alegada encontra-se na própria conceituação de Georg Jellinek acerca do que seria a representação, pois, ao defini-la como a relação de uma pessoa com outras várias, em virtude da qual a vontade da primeira considera-se como expressão imediata da vontade da última, de sorte que juridicamente aparecem como uma só pessoa, podem ser alcançadas duas definições distintas e contraditórias: na primeira, o representado designa mediante eleição um representante para expressar suas vontades pré-existentes, como se fosse seu porta-voz; na segunda, valer-se-ia de uma analogia ao Direito Privado e às acepções das expressões representação e mandato, para compreender representação como imputação de vontade do representante ao representado<sup>189</sup>. É certo que a complexidade na sua compreensão reside no fato de que qualquer explanação acerca da natureza política da representação torna imprescindível a prévia verificação das exigências sociais e políticas presentes em cada país em um determinado período histórico.

Primeiramente, trar-se-ão alguns conceitos acerca do que seria representação política, para, posteriormente, abordar-se a discussão acerca de qual seria a real natureza deste instituto, uma vez são tantas as suas espécies e com noções tão antagônicas que sua configuração se torna controvertida e nem todas as suas formas parecem de fato corresponder à sua identidade substancial. O sistema representativo, em sua acepção mais simples, pode ser considerado como o regime pelo qual os governantes são escolhidos, normalmente por meio de eleições, para

---

<sup>188</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, p. 84.

<sup>189</sup> JELLINEK, Georg. op. cit., pp. 429/430. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, p. 64.

atuar, nas suas qualidades de representantes, em determinadas funções, exercendo direito do qual não é titular.

De acordo com John Stuart Mill, grande defensor da representação política, não há dificuldade alguma em demonstrar que o governo ideal, em contraposição à monarquia despótica, é o representativo, uma vez que a sua adoção permite que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exercite, por meio de deputados eleitos periodicamente por ele, o poder de controle supremo, que deve existir em algum lugar nas constituições, de modo a ser mantido em toda a sua perfeição, ressaltando, dessa forma, que o povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo<sup>190</sup>. Em sua obra, Alf Ross expõe que o medo de Mill em relação ao governo direto do povo, o qual poderia vir a se tornar uma ditadura da maioria, demonstra o conservadorismo político dos proprietários da época, o que não desmerece sobremaneira a sua idéia. Acrescenta o autor que a ideologia da democracia representativa funda-se justamente em uma apreciação mais sóbria das faculdades e da vontade popular, uma vez que o povo freqüentemente se equivocará acerca do que o beneficia, podendo ser levado por interesses particulares. Conclui que a comunidade necessita de condutores para proteger de forma mais prudente os interesses de todos<sup>191</sup>.

Nesse sentido, Madison expõe que a delegação do governo a um pequeno número de cidadãos teria como efeito positivo: "(...) depurar e ampliar as opiniões do povo, que são filtradas por uma assembléia escolhida de cidadãos, cuja sabedoria pode discernir melhor o verdadeiro interesse de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça serão menos propensos a sacrificá-lo a considerações temporárias ou parciais."<sup>192</sup>. A representação dos governados pelos governantes baseia-se, portanto, na idéia de que os representantes comumente eleitos seriam mais capazes de administrar o Estado e de identificar medidas a serem adotadas visando ao bem comum. A democracia representativa, em que pese ter sua estrutura fundamentada em uma visão elitista, deve apresentar a virtude de proporcionar um equilíbrio entre as vontades das minorias, cujos direitos no Parlamento têm que ser legalmente resguardados, e da maioria parlamentar, determinante na tomada de decisões. Dessa forma, a transferência do poder decisório nos assuntos públicos dos eleitores

<sup>190</sup> MILL, John Stuart. op. cit., p. 47.

<sup>191</sup> ROSS, Alf. *Por que Democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 206/207.

<sup>192</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993, p. 137.

aos eleitos configura o chamado mandato representativo.

Primeiramente, insta ressaltar que a transposição do vocábulo “mandato” da esfera contratual para o âmbito do Direito Público é sujeita a críticas, observando-se, contudo, que a utilização do termo, cujo significado exprime a delegação de poderes de uma pessoa a outra para que esta possa agir em seu nome, encontra-se pacificada na doutrina ao se tratar de representação política. Insta ressaltar que a primeira forma de mandato, denominada “mandato imperativo”, de caráter eminentemente jurídico, trouxe de fato as eleições políticas para o âmbito da esfera contratual privada, através da qual as manifestações dos representantes nas reuniões estão adstritas à vontade dos representados, por meio de instruções precisas, sendo que a amplitude do poder concedido aos mandatários, nestes casos, é estabelecida pelos próprios mandantes<sup>193</sup>. Em posição manifestamente contrária a esse tipo de representação, transcreve-se trecho da obra de Emmanuel Sieyès, um dos primeiros doutrinadores a tratar do mandato livre:

Conhecemos o verdadeiro objetivo de uma assembléia nacional; não é feita para se ocupar dos assuntos particulares dos cidadãos. Ela considera-os comum. Tiremos daí a consequência natural: que o direito de fazer-se representar só pertence aos cidadãos por causa das qualidades que lhes são comuns e não devido àquelas que os diferenciam. (...) Os interesses que reúnem os cidadãos são, assim, os únicos que eles podem tratar em comum, os únicos pelos quais, e em nome dos quais, podem reclamar direitos políticos, quer dizer, participação ativa na formação da lei social; os únicos, consequentemente, que imprimem no cidadão a qualidade de representá-lo. Assim, não é por ser privilegiado, mas por ser cidadão, que teremos direito à eleição dos deputados e à elegibilidade.<sup>194</sup>

Portanto, a partir das revoluções liberais, ao se falar em representação política, presume-se que os representantes devem gozar de um mínimo de liberdade no exercício de suas atividades, não devendo mais prestar contas aos seus mandantes acerca dos seus atos nem mesmo ter seus mandatos ameaçados por eventual revogação arbitrária, passando a refletir não mais a vontade apenas de certos indivíduos, mas de toda uma nação. Assevera-se que, com o mandato livre, irrevogável e geral, diferentemente do que ocorria com o mandato imperativo, há

---

<sup>193</sup> Cf. SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., pp. 26/28; DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, p. 157; AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*, pp. 244/248.

<sup>194</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. op. cit., pp. 144/146.

uma efetiva concessão da soberania do povo àqueles homens por ele eleitos. Pode-se extrair dessa nova idéia de representação, por conseguinte, dois pontos primordiais para a compreensão da democracia representativa moderna: a) um elemento aristocrático, através do qual o governo popular será exercido pelos mais sábios, e b) a vinculação do regime democrático à realização de eleições para escolha de representantes, em contraposição ao método do sorteio presente na Antigüidade<sup>195</sup>.

As teorias do mandato imperativo e do mandato livre, ora abordadas, são duas dentre as mais variadas doutrinas que pendem para a análise da natureza jurídica da representação política, sendo que a essência de cada uma delas certamente encontra-se condicionada a elementos objetivos e subjetivos existentes nos meios sociais em que foram desenvolvidas. Na teoria do órgão, defendida por Jellinek, por exemplo, inexistem as figuras de representante e representado, havendo apenas uma pessoa, o Estado, titular da soberania, que age por meio de seus órgãos, sendo eles a nação, considerada como órgão primário, e o parlamento, como órgão secundário. Cabe observar que este passa a ser um órgão estatal e não da sociedade, e a fonte de seus direitos e obrigações não reside no mandato mas na própria Constituição<sup>196</sup>. Pode-se mencionar também a teoria da eleição simples, baseada na escolha dos mais capazes, conforme Montesquieu, não preconizando, contudo, a dissociação entre as vontades do representante e do representado, mas a harmonização entre povo e parlamento.

Dessa forma, Pinto Ferreira expõe ser imprescindível a análise jurídica da representação, uma vez que as situações dos representados e dos representantes são situações objetivas ou legais, o que impõe a solidariedade nesta relação. Em outras palavras, o eleitor tem o dever de nomear os deputados e o deputado tem o dever de cumprir a função que incumbe ao órgão de representação<sup>197</sup>, visto que, se ao parlamento cabe tomar decisões com base nas aspirações da coletividade, ele nem sempre deve seguir unicamente a opinião pública. É indubitável, nesse sentido, a relevância dos partidos políticos no governo representativo, tanto que cada vez mais há uma tendência em concentrar na sua figura a titularidade das eleições, pois através de tais instituições objetiva-se a solução de conflitos dos mais diferentes

<sup>195</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI.*, pp. 14/15.

<sup>196</sup> Cf. Capítulo dezessete "*La representación y los organos representativos*", em JELLINEK, Georg. op. cit., pp. 429/449.

<sup>197</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., pp.241/242.

interesses existentes em uma sociedade heterogêneo, funcionando como um filtro dos anseios dos mais diversos grupos sociais. Entretanto, em que pese seu aperfeiçoamento, as vicissitudes do governo representativo ainda demonstram uma grave crise através do distanciamento dos interesses dos governantes e dos governados.

### 3.2.3. A BUSCA DA IDENTIDADE DA VONTADE DO ELEITOR COM A DO ELEITO

A representação, mecanismo adotado nos Estados contemporâneos para a tomada de decisões, baseada no livre exercício das atividades pelos governantes, configura-se uma necessidade nas realidades democráticas atuais. Não se encontra, contudo, imune a críticas, devendo-se sempre encontrar alternativas que permitam um maior integração do povo no parlamento.

Ressalta-se que na própria essência da sistemática representativa encontra-se presente a duplicidade entre representante e representado. Considerando-se que as noções de representação e identidade são distintas, pois o parlamento que representa não é o povo, ao se confundi-las, acaba-se encobrendo a verdadeira função política do modelo representativo. É somente correto falar em representação quando o indivíduo surge como entidade autojustificante e autônoma, separando-se da esfera da comunidade unitária e solidária<sup>198</sup>. Nesse sentido, segue ensinamento de Santi Romano:

Deve-se advertir que quando se fala da representação da nação ou do povo por parte da Câmara ou de outra instituição – portanto, de uma relação interposta entre esta última e a coletividade representada – deve-se dar à palavra relação um significado que não é o da relação jurídica, enquanto tal palavra não implica direitos e deveres da Câmara para com a coletividade representada ou vice-versa. Trata-se de uma correspondência existente entre a qualidade de representante que pertence a uma e a qualidade de representada que pertence a outra, correspondência que, mais do que uma relação jurídica, implica duas respectivas posições e, no que se refere à instituição representativa, poderes amplamente discricionários sobre os interesses nacionais que ela deve considerar e resguardar.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. *La Rappresentazione nella Democrazia*. Milano: Giuffrè Editore, 1989, pp. 71/73.

<sup>199</sup> ROMANO, Santi. op. cit., p. 219.

A teoria de identidade entre governantes e governados consiste na tentativa de se alcançar a suprema harmonia entre suas vontades, de modo a apagar as distinções entre o sujeito e objeto do poder político, fazendo com que a soberania popular seja marcada pela unicidade, sem os contrastes existentes nos anseios na sociedade entre aqueles que mandam e aqueles que obedecem. A busca pela identidade da vontade do eleitor com a dos eleitos, contudo, é uma utopia em razão da completa independência das manifestações dos representantes escolhidos e da fragmentação da vontade geral do povo em vontades parciais, passando os órgãos de representação a expressarem interesses individuais ou de pequenos grupos. Conclui Bonavides que, de fato, procura-se com insistência esta identidade, proclamando-se sua importância para atestar o caráter legítimo das instituições representativas, mas quando se põe em movimento a operação política que deve captá-la, o resultado desse empenho padece de grande frustração<sup>200</sup>.

A identidade de vontades, assim, somente se fez presente no curso da história política através da vinculação presente no mandato imperativo, tornando-se incompatível com a sistemática da representação a partir do surgimento da idéia de soberania popular. A impossibilidade de se alcançar a unidade de interesses dos representantes e representados transforma a busca pela “identidade” em um processo de maior identificação do corpo eleitoral com as deliberações da maioria parlamentar<sup>201</sup>, reforçando o compromisso de que os indivíduos que exercem as funções do Estado devem, de fato, refletir o interesse público.

Por fim, se a vontade popular apenas é levada em consideração no momento do voto e os candidatos por ela eleitos parecem estar protegidos pela discricionariedade de suas decisões, o que, por vezes, reflete-se em total descompromisso com a coletividade, a solução não reside, sem sombra de dúvidas, na estreita vinculação entre representante e representado, mas no desenvolvimento de institutos que permitam à democracia indireta superar suas limitações, capazes de promover a modificação do papel de cidadão-eleitor para também cidadão ativo e fiscalizador. Afinal, como bem ressalva Marcos Antônio Striquer Soares: “o exercício do poder pode ser disciplinado, mas o bom desempenho do poder depende também

---

<sup>200</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 234/235.

<sup>201</sup> Neste sentido, expõe Monica Herman Salem Caggiano: “O que se busca hoje, na realidade, é a identificação máxima entre sujeitos e titulares do poder, porquanto nos moldes democráticos deve restar assegurado aos próprios governados o exercício do poder político.”. (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*, p. 12)



da organização da sociedade política.”<sup>202</sup>.

### 3.2.4. AS CRÍTICAS À DEMOCRACIA INDIRETA

A crença dos Estados Liberais na soberania popular e na supremacia do parlamento, órgão formado pelos mais capazes que refletiria a vontade da nação, demonstrou, com a evolução histórica, não se tratar a democracia indireta de um regime perfeito ou acabado, principalmente em razão do gradual afastamento do povo do núcleo decisório do poder; sendo que tal distanciamento entre representantes e representados decorre do desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, do total desligamento do parlamentar com seu partido político e da ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento<sup>203</sup>. A permanência destas falhas da representação no cenário político atual acarretou seguramente um descrédito da sociedade em relação aos membros eleitos, e, por conseguinte, uma clara apatia popular em relação aos assuntos públicos. Segue lição de José Murilo de Carvalho:

A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.<sup>204</sup>

A própria aceção de representação nas democracias modernas, por si só, de acordo com Ari Solon, acarreta uma patente diferenciação entre governantes e governados, impondo, ademais, limitações ao exercício da soberania popular,

<sup>202</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 47.

<sup>203</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma política do estado e democratização*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 8, julho-setembro de 2000, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 120/121.

<sup>204</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2ª ed., 2002, pp. 223/224. Neste sentido, cabe salientar a Pesquisa do Ibope que afere a “Confiança nas Instituições”, realizada entre os dias 18 e 22 de agosto de 2005, em 143 municípios brasileiros, a qual demonstra o profundo descrédito no Senado, na Câmara, nos Partidos Políticos e principalmente nos políticos, conforme trecho que segue: “A sondagem de opinião tem um número assustador: 90% da população votante não tem confiança nos políticos. (...) E não se pode argumentar, como defesa, que pesquisas são fotografias de momentos e que, no caso de agora, o momento é excepcionalmente ruim. (...) Nos últimos 12 anos, os resultados mostram um porcentual crescente de desconfiança: de 82% em novembro de 1993 aos 90% de agora”. (DIAS, Mauricio. *Crise de Confiança*. Carta Capital, ano XII, n.º 358, 07 de setembro de 2005, p.22)

conferindo-lhe caráter necessariamente indireto e mediatizado, surgindo, dessa forma, a ficção de que o parlamento representaria o povo, posto que as suas vontades não são idênticas, formando dois órgãos distintos dentro do Estado<sup>205</sup>. Entretanto, as decisões das instituições representativas, se não se encontram vinculadas à opinião pública, precisariam, ao menos, guardar um mínimo de coerência em relação aos anseios populares, espelhando não os interesses de cada parlamentar, por vezes dotados de certa excentricidade ou de clara intenção de favorecimento pessoal<sup>206</sup>, mas de uma sociedade carente de medidas aptas a efetivarem seus direitos. A incapacidade do Poder Legislativo em cumprir adequadamente as funções a ele atribuídas na Constituição e o fortalecimento do Poder Executivo pela excessiva concentração de funções no seu âmbito, acarreta a denominada “crise da representação política”.

Os efeitos dessa crise podem ser encontrados na obra de Mônica de Melo. A autora expõe que, dentre as possíveis conseqüências das freqüentes contradições entre as vontades dos representantes e dos representados, pode-se afirmar a quebra da estabilidade social, em razão da falta de efetividade das normas elaboradas pelo parlamento, levando a sociedade a criar um “sistema paralelo” de resolução de conflitos, uma vez que as leis do Estado não alcançam ou não servem aos seus problemas<sup>207</sup>. Ademais, se a representação só é concebível e praticável nas sociedades pluralistas e heterogêneas por meio da dinâmica partidária, a crise da representação certamente reflete-se também em uma crise dos partidos políticos, uma vez que o papel dos mesmos encontra-se enfraquecido, pois, após eleitos, os representantes, ao tomarem suas decisões, desvinculam-se daqueles que o elegeram e da ideologia da agremiação a que estavam vinculados.

A inconsistência partidária em absorver a vontade popular e transformá-la em decisões políticas, bem como a organização de grupos de interesses apartidários nos órgãos de representação, denominados de “bancadas”, apresentam-se também como elementos agravadores da incompatibilidade entre os ideais do povo e do

---

<sup>205</sup> SOLON, Ari Marcelo. op. cit., pp. 204/205.

<sup>206</sup> A título meramente exemplificativo, mencionam-se os seguintes projetos apresentados pelos vereadores na Câmara Municipal de São Paulo: a) proposta de criação do dia do São Paulo Futebol Clube (PL 648, de 2005), por Aurélio Miguel (PL); b) proposta de criação do dia da família mineira (PL 701, de 2005), por Agnaldo Timóteo (PP); e c) proposta de cancelamento de multas relacionadas à colocação de propaganda eleitoral em locais públicos (PL 62, de 2004), por Antonio Carlos Rodrigues (PL). Disponível no site: <http://www.eleitor.org.br/joinha2.htm>, acesso em 01.04.2006)

<sup>207</sup> MELO, Mônica de. *Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 35.

parlamento. Acrescenta-se, ainda, o aparecimento de novos atores no plano político internacional, como as multinacionais e o FMI, e no nacional, como os meios de comunicação de massa, os quais interferem no governo, subtraindo a vontade popular<sup>208</sup>. Alaôr Caffé Alves, em crítica incisiva ao sistema representativo, expõe que os mecanismos que condicionam a representação política do povo no Estado estão ajustados apenas com os valores dominantes na sociedade, enquanto os partidos políticos são verdadeiros filtros institucionais para catalisar previamente os representantes da comunidade, segundo os interesses econômicos. Conclui que:

(...) a instituição da mera representação política está longe de contribuir para a solução da governabilidade política da comunidade. É preciso bem mais do que a mera representação política, e da sua alternância de tempos nos postos de governo. É indispensável uma presença garantida, responsável, diuturna e participativa do povo nos negócios comuns da comunidade. (...) A representação não pode ser um fim em si mesma. Ela deve ser apenas um meio para garantir a efetiva participação das instituições sociais e dos homens concretos no governo das comunidades.<sup>209</sup>

A crise da democracia representativa<sup>210</sup> poderá ser em parte superada com a introdução no ordenamento jurídico de mecanismos que proporcionem a participação direta da coletividade nos assuntos governamentais, analisados no ponto subsequente. Deve-se promover uma reestruturação do Estado, devolvendo a soberania ao seu único e legítimo titular, o povo, que deverá concretizar suas aspirações com a instauração de uma democracia efetiva<sup>211</sup>. O aperfeiçoamento do sistema representativo através da ampliação do poder do cidadão, que deve atuar ativamente nas questões de interesse público, é essencial para o amadurecimento político, para o fortalecimento da cidadania e para a sobrevivência do regime democrático. Trata-se, portanto, não da criação de um novo modelo de democracia,

<sup>208</sup> AMARAL, Roberto. op. cit., pp. 20/21. Segue comentário de Robert Dahl: "Even in countries where democracy had long been established and seemed secure, some observers held that democracy was in crisis, or at least severely strained by a decline in the confidence of citizens that their elected leaders, the political parties, and government officials could or would cope fairly or successfully with issues like persistent unemployment, poverty, crime, welfare programs, immigration, taxation, and corruption.". (DAHL, Robert. op. cit., p.02)

<sup>209</sup> ALVES, Alaôr Caffé. *Representação política, democracia e globalização*. Revista do Advogado, São Paulo, ano XXII, n.º 67, agosto/2002, p. 101.

<sup>210</sup> Cf. a crise da representação política também em LEITÃO, Claudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros (Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)*. Fortaleza-Ceará: Gráfica Tipoprogresso, 1989, pp. 204/206; SILVA, Karine Viganigo da. *A Participação Política na Constituição Federal de 1988: Um Exercício Democrático*. Interesse Público. Porto Alegre: Notadez, ano VII, n.º 34, 2005, pp. 270/273 e TOURAINE, Alain. op. cit., pp. 92/96.

<sup>211</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O Impasse da Democracia Representativa*. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha; MORAES, Filomeno (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.303.

mas da articulação de modelos pré-existentes, que implica uma completa reformulação do campo político, mobilizando a sociedade, conquistando espaços até então ocupados pela tecnocracia, aparentemente débil no atendimento das novas demandas da coletividade.

### 3.3. ANÁLISE PRELIMINAR DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

A democracia representativa, ante o exposto, está longe de efetivamente dar cumprimento aos seus propósitos teóricos, posto que a maioria dos cidadãos é afastada do núcleo decisório dos atos governamentais, reduzindo o papel do povo a uma intervenção mínima nos assuntos do Estado resumida à eleição de seus representantes, não assegurando quantitativamente uma ampla participação popular. A implementação de mecanismos de participação direta pela democracia semidireta é necessária não apenas porque a democracia indireta encontra-se em crise, mas também para que se faça prevalecer a vontade do povo nos assuntos públicos, uma vez que é o titular do poder no regime democrático<sup>212</sup>. A democracia semidireta, espécie do gênero democracia participativa, não deve ser compreendida como forma antagônica ao sistema representativo, pois há, entre ambas, duas possíveis formas de combinação: a coexistência ou a complementaridade, esta última adotada no Brasil<sup>213</sup>.

Nesse diapasão, Pinto Ferreira, sob a nomenclatura de democracia mista, define este tipo democrático como o mais apropriado para sintonizar os sentimentos populares com a opinião dos representantes eleitos. Em razão da incorporação de determinadas instituições da democracia direta à sua estrutura, a democracia mista está intercalada no meio do caminho dos dois modelos clássicos de democracia, aproveitando-se das experiências nos séculos precedentes<sup>214</sup>. Contudo, a democracia semidireta não é propriamente um regime misto, devendo ser considerada como um sistema predominantemente representativo com abertura a mecanismos de intervenção direta do povo na elaboração das leis e mesmo no funcionamento dos órgãos estatais.

---

<sup>212</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 36/37.

<sup>213</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. op. cit., pp.75/76.

<sup>214</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 205.

Ressalta-se que a busca por novas formas de participação decorre do fato de que a noção atual de cidadania não pode se limitar apenas ao exercício do direito de voto e de que a democracia, como delegação de poderes, não tem funcionado satisfatoriamente para grande parte da população. A introdução de mecanismos de democracia direta na sistemática representativa, contudo, faz com que o voto ganhe especial relevância. Ele deixa de ser apenas um instrumento de designação e torna-se um meio de manifestação popular de grande importância para o exercício das atividades daqueles que pelo povo foram eleitos. A exposição de Carré de Malberg é esclarecedora ao mencionar que, nesse sistema, o povo é reconhecido juridicamente como capaz de possuir uma vontade própria referente aos assuntos do Estado, isto é, a sua vontade deve ser levada em consideração por ter adquirido um manifesto valor estatal<sup>215</sup>. Neste sentido são as lições de Jair Eduardo Santana:

A democracia semidireta, igualmente tratada por democracia mista, surge em contexto substituto e incrementador das falhas experimentadas na chamada democracia representativa. Os erros, abusos, as falhas, intencionais ou não, tidas como conseqüências da prática da representação política, para não falar na falta de cultura intelectual, na falta de maturidade política e cívica das massas sociais, preconceitos de classe, corporativismos e, notadamente, carência de técnica constitucional adequada a um bom regime político, acabam por se corporificar em óbice ao exercício da almejada democracia.<sup>216</sup>

A democracia semidireta, portanto, permite ao cidadão o exercício concreto da participação popular nos negócios públicos, através da superação do dualismo entre sociedade e Estado, de modo que o povo, objeto das deliberações do governo, passe a influir ativamente nos rumos da coletividade, quer pela apresentação de propostas como incentivo à produção de normas e atos administrativos, quer pela aprovação ou rejeição de uma medida tomada nos órgãos representativos. De acordo com Paulo Bonavides, nesse tipo democrático, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente, uma vez que a soberania se encontra no povo e o governo pertence, por igual, aos representantes e ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. O autor afirma, com convicção, que os seus institutos, como o referendo e o direito de revogação, garantem ao povo

---

<sup>215</sup> MALBERG, R. Carré de. op. cit., p.p. 1072/1073.

<sup>216</sup> SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 47. Cf. também TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., pp. 472/473.

“(...) um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.”<sup>217</sup>.

As práticas semidiretas não são novidades do século XX, encontrando-se, em um primeiro momento, restritas a países que tradicionalmente adotaram, no âmbito local técnicas de democracia direta, como alguns cantões suíços e estados-membros norte-americanos. Verifica-se uma rápida expansão mundial de tais mecanismos no período posterior à Primeira Grande Guerra, coincidindo tal difusão com a crise das instituições democráticas ocidentais. Evidencia Monica Herman Salem Caggiano o fato de que, neste primeiro momento, são diversos e de diversificados efeitos os institutos inseridos no ordenamento constitucional de cada Estado, sendo que todos têm o condão de autorizar a interferência direta do povo no pólo da tomada das decisões políticas<sup>218</sup>.

Portanto, nas sociedades contemporâneas, a implantação de mecanismos, como o plebiscito e o referendo, visa não somente à redução do enorme abismo existente entre representantes e representados, mas principalmente a fortalecer o cidadão, promovendo seu amadurecimento político, ampliando suas responsabilidades, estimulando-o à participação e à fiscalização da coisa pública, isto é, à prática de ações ausentes e esquecidas do seu cotidiano<sup>219</sup>, em razão da sua dedicação quase que exclusiva aos seus interesses privados. Forma-se, com a democracia semidireta o que se denomina cidadania ativa, isto é, um novo *status* ao cidadão, que, ainda que permanecendo a idéia de representação, pode atuar de forma imediata nas mais diversas esferas do poder, não sendo excluído do jogo político<sup>220</sup>. Segue transcrito trecho elucidativo da obra de Hélio Juan Zarini:

(...) las formas semidirectas amplían considerablemente la participación del cuerpo electoral em la vida política del Estado. Em efecto, esse cuerpo no sólo interviene em la elección de gobernantes; le permiten, además su participación - mediante el sufragio - em la consulta o em la decisi de asuntos públicos.

<sup>217</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 296.

<sup>218</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, p. 96. Acerca das técnicas de democracia direta suíça e norte-americana, vide ponto 2.1.2 da presente dissertação.

<sup>219</sup> Luiz Alberto David Araújo ressalta que: “Perdemos o contato com a participação com a coisa pública. Não representamos contra as ilegalidades e abuso do poder. Não representamos quando nos deparamos com uma inconstitucionalidade. Enfim, não estamos habituados a exercer os direitos de cidadania. Não escrevemos para os parlamentares protestando contra determinada situação. Não temos o hábito de participar da fiscalização da coisa pública, o que deixa as autoridades sem fiscalização apertada.” ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Formas de participação popular na gestão da coisa pública*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 650.

<sup>220</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 89.

Recordemos que la democracia es una forma de gobierno y un estilo de vida, eminentemente participativo.

Em estas formas, el cuerpo electoral propone, opina, acepta, rechaza, etc., normas, proyectos, decisiones de los órganos representativos del poder público, y llega incluso a destituir a los representantes o funcionarios designados por elección popular, antes de que cumplan el período para el cual fueron elegidos (revocación o *recall*).<sup>221</sup>

É importante, neste momento, ratificar o compromisso da democracia semidireta com o fortalecimento da cidadania, apresentando-se algumas vantagens na adoção de seus institutos<sup>222</sup>: a) serve de anteparo contra a onipotência eventual dos Parlamentos; b) faz do povo menos um espectador indiferente às questões públicas; c) permite um processo permanente de educação para a cidadania; d) torna possível a aferição da vontade popular, servindo para a expressão de seus desgostos ou aspirações; e) fortalece o regime democrático pelo processo constante de controle e cobrança dos atos emanados dos órgãos públicos (governo e Parlamento); e f) funciona como fonte de recuperação da legitimidade e da estabilidade política, no caso de questões que podem dividir a sociedade.

Entretanto, em que pese a sua relevância, a prática mais usual desses mecanismos é obstada não somente pela falta de conscientização da população acerca da existência de tais institutos de participação popular, mas principalmente pelo fato de que os partidos políticos e os parlamentares não têm interesse nesta prática, por haver quem entenda que sua utilização consiste num desrespeito ao Poder Legislativo e desprestígio deste<sup>223</sup>.

### 3.3.1. INSTITUTOS

A análise dos institutos da democracia semidireta é primordial para uma melhor compreensão deste modelo democrático. A Constituição Federal vigente apresenta no seu artigo 14, três mecanismos de intervenção direta nos negócios públicos: o

<sup>221</sup> ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 305.

<sup>222</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., pp. 46/48; BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 3ª ed., 2004, pp.296/298.

<sup>223</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*, p. 354.

plebiscito (inciso I), o referendo (inciso II) e a iniciativa popular (inciso III)<sup>224</sup>. O plebiscito e o referendo constituem autênticos instrumentos de manifestação popular. Através do primeiro, o povo é instado a opinar acerca de uma medida particular de governo, direcionando os rumos do Estado; no segundo, a alteração legislativa ou a decisão administrativa já ocorreu, cabendo aos membros da sociedade aprová-la ou rejeitá-la. A existência de dois vocábulos diferentes e de experiências diversas permite, por vezes, uma certa confusão entre suas acepções, razão pela qual há países que colocam tal dicotomia em segundo plano, utilizando o termo consulta popular, mais abrangente, ou denominando plebiscito ou referendo todas as vezes que o povo é chamado a dar o seu parecer sobre os assuntos estatais.

Enquanto o referendo objetiva a correção das ações tomadas pelos representantes do povo, a iniciativa popular visa à retificação das omissões dos mesmos, tratando-se do único meio de controle de constitucionalidade por omissão acessível aos cidadãos, fugindo à esfera do Judiciário. Dentre os institutos de democracia semidireta não previstos no ordenamento constitucional brasileiro, mencionam-se a revogação de mandato e o veto popular, abordados no presente capítulo, além da petição e da opção popular.

A opção popular (*local option* ou *optional charter system*) é o procedimento pelo qual várias questões do legislativo ou da administração, como a escolha de uma Carta governamental que melhor se adeque à realidade de suas localidades, se submetem aos colégios eleitorais de algumas circunscrições do Estado<sup>225</sup>. Em relação à petição, trata-se de mecanismo semelhante à iniciativa popular, uma vez que através da mesma é feito um pedido ou proposta a um determinado órgão representativo, decorrendo, contudo, de um ato individual, requerendo que seja atendido um interesse particular ou coletivo<sup>226</sup>. Marcus Cláudio Acquaviva, por sua vez, aponta o mandato imperativo como instrumento de intervenção dos governados nas deliberações dos governantes, revelando tal posicionamento patente equívoco, pois o próprio caráter democrático deste tipo representativo é duvidoso, por refletir interesses pessoais ou de grupos determinados e não os interesses da coletividade

---

<sup>224</sup> Estudo mais aprofundado acerca do plebiscito, referendo e iniciativa popular será desenvolvido oportunamente no Capítulo IV da presente dissertação.

<sup>225</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica da "Revista dos Tribunais", 1935. Cf. também DUVERGER, Maurice. op. cit., pp. 237/238.

<sup>226</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 89. Cf. também RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 34/35.



como um todo, possível apenas na representação livre<sup>227</sup>.

### 3.3.1.1. PLEBISCITO

Trata-se o plebiscito de uma votação popular, por sufrágio direto e individual, que versa sobre matérias de extrema relevância político-institucional. Tais matérias afetam a coletividade como um todo e, por meio dessa votação, os cidadãos decidem pelo melhor caminho a ser trilhado pelo Estado, optando por um determinado rumo e atribuindo ao mesmo a importância necessária para estabelecer um vínculo obrigatório nas futuras deliberações legislativas e administrativas dos governantes, influenciando diretamente no destino da nação.

Nesse sentido, são reservados para tais votações os seguintes assuntos públicos: questões de natureza territorial, que ponham em causa a soberania, impliquem transformação constitucional, contendam com atos normativos ou com atos do governo<sup>228</sup>, obtendo papel de destaque inclusive no âmbito do direito internacional, ao ser utilizado, por exemplo, para que o povo decida se deseja ou não que seu país integre uma determinada comunidade de Estados, como ocorreu com a União Européia. A consulta plebiscitária, de acordo com Canotilho, revela-se, na sua expressão mais neutra, a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a preferência por uma determinada forma de governo ou a demonstração de confiança em relação a um governante específico<sup>229</sup>, ou mesmo a um partido político.

O conceito de plebiscito no Brasil alcança não somente as matérias sobre as quais o instituto deve versar, no caso ato legislativo ou administrativo, mas, principalmente, o momento da realização da consulta, elemento constante em sua definição. O parágrafo 1º, do artigo 2º, da Lei n.º 9.709/98, trata esse mecanismo como uma consulta prévia que se faz aos cidadãos, no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional. Observa-se o caráter eminentemente participativo desse instrumento de democracia semidireta, através do qual os representantes, com liberdade para

---

<sup>227</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. op. cit., pp.159/160.

<sup>228</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 23.

<sup>229</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 293.

deliberarem segundo suas convicções, encontram uma limitação que os impede de se distanciarem excessivamente das aspirações coletivas.

Contudo, uma breve análise da história do plebiscito traz à lembrança o seu emprego distorcido para atribuir ou atestar o poder de determinados dirigentes, tratando-se da denominada “democracia plebiscitária”, a qual Max Weber compreende como espécie de dominação carismática, pela qual o líder (demagogo) exerce seu poder em razão da lealdade e confiança do povo na sua pessoa, legitimando seu domínio por meio de tal consulta popular<sup>230</sup>.

Pode-se recordar, a título meramente exemplificativo, a manipulação de plebiscitos por Hitler e mais recentemente por Pinochet e Hussein. A desconfiança em relação a esse instituto de democracia semidireta na atualidade poderá ser amenizada se forem descobertas formas de utilizá-lo adequadamente, definindo-se os assuntos e as situações a ele pertinentes. Neste sentido, insta ressaltar o posicionamento de Marcos Antônio Striquer Soares<sup>231</sup>, pois, ao definir o plebiscito como instrumento de exercício do poder pelo seu próprio titular, expõe que, apesar da possibilidade de ser utilizado em benefício de poucos, a sua prática em dimensões preestabelecidas pode ser um instrumento precioso para o desenvolvimento da democracia participativa, cabendo, dessa forma, ao Direito, definir adequadamente as limitações jurídicas à sua prática.

### 3.3.1.2. REFERENDO

Dentre os mecanismos de participação popular direta, ressalta-se ainda o referendo, consulta feita aos eleitores sobre uma questão decidida ou sobre um texto já consolidado, através de procedimento estabelecido na lei. Trata-se, portanto, de instrumento político de controle do povo sobre as deliberações de seus representantes, sendo o instituto mais diretamente relacionado com as falhas e ficções do regime representativo, onde, por meio de sufrágio, possibilita-se ao corpo eleitoral uma atuação efetiva, através de manifestação positiva ou negativa, sobre deliberações de cunho legislativo ou administrativo de uma autoridade. Um dos

---

<sup>230</sup> WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Vol. I, 4ª ed., trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, pp. 176/177. Cf. LEMBO, Cláudio. op. cit., p. 38.

<sup>231</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 77.

precursores desse instituto é Rousseau, posto que em sua obra o autor assevera que “toda lei que o povo, em pessoa, não ratificou é nula; não é sequer lei.”<sup>232</sup>. A utilização de tal instrumento presume, dessa forma, que uma solução já foi tomada, cabendo aos cidadãos aceitarem ou rejeitarem tal decisão.

O conceito de referendo normalmente abrange dois pontos identificados como pacíficos por grande parte da doutrina ao conceituar o instituto. O primeiro deles refere-se ao tempo da consulta, que é o critério adotado pela Lei n.º 9.709/98 para diferenciá-lo do plebiscito, sendo considerado como a consulta posterior a uma criação legislativa. O segundo é justamente a limitação do mecanismo ao processo legislativo, conforme entendimento de Meirelles Teixeira<sup>233</sup>, para quem o cidadão poderá através do referendo tomar uma parte direta na tarefa legislativa, aprovando ou repelindo medidas de caráter legislativo, leis ou projetos de leis a que poderão dar ou não seu assentimento. É importante, entretanto, admitir uma acepção ampla do referendo, não limitando o instituto apenas à consulta a atos legislativos, devendo abranger também as medidas administrativas, em que pese seu emprego menos usual.

Nesse mesmo sentido, vale ressaltar o posicionamento do constitucionalista alemão Karl Loewenstein<sup>234</sup>, para quem, através do referendo há um controle final do eleitorado sobre o Executivo e o Legislativo, servindo como instrumento de controle político quando, por intermédio dele, se confirmar ou rejeitar uma decisão política anteriormente tomada pelo Governo ou pelo Parlamento. A importância da consulta referendária dentro da teoria dos governos democráticos reside no fato de que nenhum outro instituto de direito Constitucional aproxima, tanto quanto ele, o governo representativo da democracia pura, sendo o referendo entre os processos de racionalização do poder, o mais direto e perfeito, pois é através do mesmo que a opinião dos cidadãos se expressa de maneira insofismável<sup>235</sup>.

Por fim, é possível verificar nos resultados das consultas referendárias uma força vinculatória mais forte do que ocorre com o plebiscito, posto que a eventual rejeição de uma alteração legislativa não deve ser retomada pelos representantes em um primeiro momento. Tratam-se as consultas populares supramencionadas de

---

<sup>232</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. op. cit., p.110

<sup>233</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., p. 475.

<sup>234</sup> LOEWENSTEIN, Karl. op. cit., pp. 326/330.

<sup>235</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 228.

verdadeiros canais diretos de comunicação entre o povo e seus representantes, conscientizando as autoridades acerca das reais necessidades da comunidade, promovendo uma atuação compartilhada do poder político e auxiliando no amadurecimento democrático da sociedade, em razão das discussões e da veiculação de informações acerca do tema objeto de deliberação no período que precede a votação, integrando, assim, um longo e complexo processo de redemocratização.

### 3.3.1.3. INICIATIVA POPULAR

A iniciativa popular é um mecanismo pelo qual o povo influi imediatamente na elaboração de leis, sendo direito assegurado a um conjunto de cidadãos de participar do processo legislativo, impulsionando-o, objetivando, portanto, a formação de novas normas jurídicas. De acordo com Paulo Bonavides, de todos os institutos da democracia semidireta, a iniciativa popular é o que, provavelmente, mais atende às exigências de participação do povo nos atos legislativos, permitindo uma verdadeira orientação governamental, uma vez que os membros da sociedade podem propor leis que, em seu ponto de vista, melhor atendam ao interesse público<sup>236</sup>. A vantagem desse mecanismo reside no fato de que, diferentemente do que ocorre com o plebiscito e com o referendo, a iniciativa popular não depende de prévia autorização do Congresso Nacional para ser realizada. Seguem lições de Ives Gandra da Silva Martins<sup>237</sup>:

Suponhamos que o País precise da regulamentação de determinada matéria, mas nenhum dos representantes do povo no Legislativo resolva apresentá-la, e que o governo – Poder Executivo – também não tenha interesse na sua aprovação, talvez por comodismo ou por achar que isso prejudica os interesses dos que estão no poder. Se o povo quiser, essa lei pode superar o obstáculo criado por representantes que não concordam com ela ou que se recusam a aprová-la, apresentando, diretamente, um projeto, fruto da iniciativa popular.

Dessa forma, através da iniciativa popular, confere-se ao corpo de eleitores o

---

<sup>236</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 311.

<sup>237</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a Constituição: comentários à Constituição Brasileira*. Vol. II, Barueri-SP: Manole, 2006, p. 98.

direito de exercer a função de legislar inerente ao Estado, atuando ao lado de outros agentes políticos na criação normativa, apresentando ao Legislativo propostas tendentes a suprir eventual inércia dos seus representantes. Ademais, é importante mencionar que a utilização deste instituto pode ser acompanhada da prática referendária, através da qual os legisladores podem constatar se a proposição que lhes foi encaminhada reflete de fato os anseios da maioria dos cidadãos.

Assim, é possível verificar na iniciativa popular um duplo aspecto, configurando-se em direito político, incluído pelo constituinte no âmbito dos direitos fundamentais, e ato inicial do processo legislativo, quando já exercido e externado em ato capaz de iniciá-lo<sup>238</sup>. No Brasil, esse instrumento da democracia semidireta ingressou no ordenamento jurídico-constitucional a partir da Constituição de 1988, fazendo-se necessário que a proposta legislativa seja apresentada à Câmara dos Deputados por, pelo menos, um por cento do eleitorado nacional distribuído por um mínimo de cinco estados, com não menos que três décimos por cento de eleitores de cada um deles.

#### 3.3.1.4. REVOGAÇÃO DE MANDATO

A revogação<sup>239</sup> de mandato é um instituto de democracia semidireta que possibilita a uma fração do corpo eleitoral requerer a destituição de um ou mais representantes eleitos, ou a dissolução de um Parlamento inteiro, sucedendo-se uma eleição pela qual o povo é questionado sobre a manutenção ou a exoneração dos governantes no exercício de suas funções. É inegável a sua importância pois permite aos cidadãos uma efetiva fiscalização das atividades dos governantes, impondo-lhes uma sanção caso suas deliberações não estejam comprometidas com o interesse da coletividade. A sua origem histórica encontra-se, em parte, em um procedimento de responsabilidade denominado de *Grabeau*, comumente utilizado na cidade de Genebra até o final do século XVII, tratando-se de uma espécie de censura exercida pela Assembléia do povo em relação a funcionários públicos que

---

<sup>238</sup> DUARTE NETO, José. op. cit., p. 156.

<sup>239</sup> De acordo com José Afonso da Silva, o instituto em questão deve ser denominado de revogação de mandato, no sentido de permitir aos eleitores revocar, chamar de volta, retomar o mandato do eleito. (SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*, p. 345). Entretanto, adotar-se-á a expressão revogação, por ser mais freqüente na doutrina e por refletir melhor a essência do instituto, uma vez que a sua função primordial é destituir um representante eleito de suas funções para que se proceda à nova eleição de seu sucessor, que ocupará o seu lugar.

não fossem dignos de exercerem seus cargos<sup>240</sup>. A idéia de revogação de mandato não é, portanto, uma novidade contemporânea, podendo ser mesmo encontrada na obra de John Locke, no trecho que segue:

Embora em uma comunidade constituída, erigida sobre a base popular e atuando conforme sua própria natureza, isto é, agindo sempre em busca de sua própria preservação, somente possa existir um poder supremo, que é o legislativo, ao qual tudo o mais deve ser subordinado, sendo todavia o legislativo somente um poder fiduciário que entra em ação apenas em certos casos, cabe ainda ao povo o poder supremo para afastar ou modificar o legislativo, se constatar que age contra a intenção do encargo que lhe confiaram.<sup>241</sup>

O mecanismo do direito de revogação possui duas modalidades distintas: o *recall*, de origem norte-americana, e o *abberufungsrecht*, de procedência suíça. O *recall* teria aplicação em duas hipóteses distintas.

A primeira seria para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, permitindo-se que um certo número de eleitores, que varia entre 20% e 25% do corpo eleitoral, requeira uma consulta ao eleitorado para revogação ou manutenção de um mandato de alguém, cuja defesa poderá constar na própria cédula de votação. Nesse caso, exige-se dos requerentes um depósito prévio em dinheiro, pois, se o mandato não for revogado, o dinheiro é transferido para os cofres públicos<sup>242</sup>. De acordo com Adrian Sgarbi, não se deve confundir o *recall*, ou voto destituente, com *impeachment*, pois a utilização do primeiro independe do fato de estar o governante sofrendo ou não alguma acusação criminal, ressaltando-se que a sua realização ocorre em razão da insatisfação de um grande segmento do corpo eleitoral com as decisões do funcionário público<sup>243</sup>.

Sua segunda forma de aplicação seria na esfera das decisões judiciais. Tal modelo foi preconizado por Theodore Roosevelt, em uma de suas campanhas eleitorais, em 1912, sendo que sua popularidade foi o principal elemento a dar

---

<sup>240</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 79.

<sup>241</sup> LOCKE, John. op. cit., p. 109.

<sup>242</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, p. 155. Segue lição de Monica Herman Salem Caggiano: "O *recall*, extraído do direito público americano, confere ao corpo eleitoral a faculdade de, antes da extinção natural do mandato conferido a um cidadão e por intermédio de nova manifestação por voto, destituí-lo, indicando-lhe sucessor. Implica, de fato, uma função censora cometida aos eleitores vinculando os governantes ao corpo eleitoral e impondo-lhes o respeito à opinião pública por meio da ameaça psicológica permanente de sua destituição." (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 97.)

<sup>243</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 98.

ensejo à aplicação desse instituto em vários Estados da federação<sup>244</sup>. Buscava-se, através dele, anular as decisões de Juízes ou Tribunais, excluídas as prolatadas pela Suprema Corte, que se negassem a aplicar uma lei por considerá-la inconstitucional. Se os eleitores, por maioria do voto, de fato manifestassem a intenção de anular tais decisões, por conseguinte considerar-se-ia a lei anteriormente inaplicável em constitucional; sendo objeto de inúmeras controvérsias, pois comprometeria mais ainda a isenção e a independência do magistrado ao sentenciar, já prejudicadas em razão da imposição de eleições para os cargos do Judiciário<sup>245</sup>.

O *abberufungsrecht*, presente ainda em alguns cantões suíços, é o direito pelo qual um número previamente estabelecido de cidadãos, objetivando a renovação de todos os membros de uma assembleia, requerem a sua dissolução, findando o exercício de todos os mandatos. Portanto, se a maioria popular se pronunciar neste sentido, destituem-se os componentes do órgão representativo, instaurando-se novas eleições para a escolha de novos representantes. Os dois instrumentos de revogação de mandato pelo povo, se por um lado podem sofrer duras críticas, com a perda da autonomia dos representantes, que passam a se tornar mais servis aos grupos de interesses mais fortes, com receio de não alcançarem o fim de seus mandatos, por outro, se o povo pode eleger, também pode destituir se considerar ter feito uma má escolha, constituindo-se um meio eficaz de controle dos governantes<sup>246</sup>. Por fim, de acordo com Dalmo de Abreu Dallari, a raridade na aplicação desses mecanismos decorre do próprio desinteresse dos parlamentares em aperfeiçoá-los, preferindo eliminá-los a ficarem sujeitos à vontade popular<sup>247</sup>.

### 3.3.1.5. VETO POPULAR

O veto popular é o instituto que permite ao povo, dentro de um determinado prazo, obstar uma lei ou medida anteriormente elaborada, que se encontre na iminência de ser executada, sendo definido por Cláudio Lembo como: “(...) a rejeição pela sociedade da lei cujo projeto legislativo se findou.”<sup>248</sup>. A validade de uma lei,

---

<sup>244</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 228.

<sup>245</sup> SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998, p. 455.

<sup>246</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 82-83.

<sup>247</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. op. cit., p. 155.

<sup>248</sup> LEMBO, Cláudio. op. cit., p. 51. Cf. DUVERGER, Maurice. op. cit., p.237.

portanto, depende diretamente da vontade do povo, o qual manifestará consentimento à norma se permanecer em silêncio, isto é, se não provocar uma votação para deliberar acerca da mesma, ou, ocorrendo a votação, o resultado expresse o desejo da sociedade em manter a lei no ordenamento. A utilização desse mecanismo passa, ante o exposto, por duas fases distintas: a de iniciativa e a da revogação da lei pela consulta popular. Segue transcrita a definição do instituto por Adrian Sgarbi:

Por este instrumento, confere-se ao povo a possibilidade, por solicitação própria, de se opor a uma lei já adotada pelo Parlamento, mas não ainda em vigor. Suas principais etapas podem ser enumeradas em três enumeradas em três momentos: a) o órgão legislativo vota uma lei que não entra imediatamente em vigor; b) o povo, durante um certo período de tempo, pode solicitar que a lei seja a ele submetida; c) se a votação for majoritária, e a favor do veto, a lei, posta em dúvida, não subsiste. Trata-se, assim, de um direito dos eleitores de deflagrar uma votação de consequência resolutive, que deve ser exercido, não obstante, antes que o ato sujeito à consulta ganhe exeqüibilidade.<sup>249</sup>

Assemelha-se à figura do referendo, sendo, por vezes, definido como sua espécie (*mandatory referendum*), diferenciando-se, contudo, desse instituto, em decorrência do fato de que o referendo é uma consulta realizada acerca de um projeto de lei, enquanto o veto, acerca de uma lei já estabelecida. Com base em José Duarte Neto, observa-se que o veto popular ostenta um caráter suspensivo, enquanto o referendo é dotado de um efeito resolutivo, posto que o veto incide no *iter* que precede a entrada em vigor da lei, ocorrendo em um processo legislativo em curso<sup>250</sup>. O povo passa a exercer, por meio desse instituto, uma prerrogativa inerente aos Chefes do Executivo, com a peculiaridade de que o veto não pode ser afastado ulteriormente pelo parlamento, e a norma, ao ser rejeitada pelo corpo eleitoral, não pode ser retomada.

### 3.3.2. AS CRÍTICAS À DEMOCRACIA SEMIDIRETA

A democracia semidireta, assim como os demais modelos democráticos, não é

<sup>249</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 117.

<sup>250</sup> DUARTE NETO, José. op. cit., p. 51. Acerca das diferenças existentes entre referendo e veto popular vide FERREIRA, Pinto. op .cit, p. 207.



imune a críticas. Ademais, não podem ser interpretados tais institutos como as soluções para todas as falhas e distorções causadoras da crise da representatividade que assola grande parte dos Estados democráticos na atualidade. A introdução de mecanismos de atuação direta do povo nos assuntos públicos é apenas uma medida a ser tomada com o objetivo de que as decisões dos Poderes Executivo e Legislativo possam atender da forma mais efetiva possível as necessidades populares. Qualquer iniciativa de ampliação de participação popular deve ser bem aceita, principalmente quando se busca o rompimento de um círculo vicioso ocasionado por membros de partidos políticos com ideologias mutantes e a polarização do poder entre políticos desmoralizados, que acabam por desqualificar os debates políticos, promover o desinteresse pela política e a apatia dos cidadãos<sup>251</sup>.

As desvantagens freqüentemente abordadas acerca da adoção de instrumentos de democracia direta em complemento à democracia indireta baseiam-se não somente no temor à “ditadura” da maioria do povo, incompetente para votar em questões complexas, decidindo normalmente de forma conservadora<sup>252</sup> e irresponsável, sujeita sempre às influências de grandes grupos detentores do poder econômico, mas também no inevitável receio dos políticos profissionais e de seus respectivos partidos perder gradativamente a força presente nas suas funções enquanto representantes. De acordo com Maria Victoria de Mesquita Benevides, o argumento da “perda de função”, de “autoridade” ou de “direção” dos partidos e suas lideranças é, provavelmente, aquele mais “sublimado” na discussão entre parlamentares que se dizem democratas e “progressistas”, porém explicitado por outros não comprometidos com a idéia da soberania aliada à cidadania<sup>253</sup>. Ironicamente, a democracia semidireta poderia produzir resultados mais significativos, se fosse possível superar os obstáculos criados por determinados políticos, que preferem manter o povo dependente de representantes<sup>254</sup>.

---

<sup>251</sup> SADER, Emir. *Para outras democracias*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 658/659.

<sup>252</sup> “On pourrait être tenté, a priori, de penser que l'intervention des citoyens dans la politique et la législation contribue à donner à celles-ci une allure plus progressiste. Or, en fait, c'est tout le contraire qui se produit. Le résultat le plus clair de la Démocratie semi-directe est de renforcer les tendances conservatrice.”. (HAURIOU, André. op. cit., p. 447)

<sup>253</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., p. 73.

<sup>254</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 153. Um caso marcante ocorreu na Itália, onde a hostilidade da classe política ao referendo acabou por se traduzir numa regulamentação do instituto apenas após vinte e três anos de sua previsão na Constituição de 1947, em 1970. Tal regulamentação, contudo, acabou ainda por criar insidiosos limites à sua realização. (Cf. RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 78/79).

Na democracia semidireta, não se pode alegar que os mecanismos de atuação imediata do povo tenham o condão de suprimir os órgãos representativos, uma vez que a função dos mesmos é aperfeiçoar a democracia indireta, aproximando os interesses dos governantes aos interesses dos cidadãos, atribuindo maior legitimidade às decisões daqueles. Dessa forma, o modelo democrático em questão não depende apenas dos esforços da sociedade, mas também da boa vontade dos representantes, que devem agir conjuntamente na busca pela efetivação da democracia. O argumento de desprestígio das Câmaras, por exemplo, não é uma decorrência lógica da democracia semidireta, até porque não seria necessário recorrer a tais mecanismos se as instituições representativas estivessem exercendo adequadamente suas funções, em consonância com os interesses da coletividade. Alega-se, ainda, que nem sempre a utilização desses mecanismos inicia um período de atitudes progressistas, sendo que, por vezes, verifica-se um certo conservadorismo em suas decisões.

Insta mencionar algumas críticas desenvolvidas no âmbito específico de cada mecanismo de democracia semidireta. O plebiscito, por exemplo, de acordo com Duverger, serviria para mascarar ditaduras pessoais com aparência democrática, pois o Chefe do Executivo pode passar por cima do Parlamento, de modo a obter apoio popular, tornando o regime uma ditadura, sendo tal risco maior em países presidencialistas e semi-presidencialistas<sup>255</sup>. O uso do referendo, por sua vez, incorreria em graves inconvenientes, como a diminuição dos poderes das Câmaras legislativas; os índices espantosos de abstenção; a incompetência fundamental do povo e seu despreparo para governar; os abusos de uma repetição freqüente ao redor de questões mínimas, sem nenhuma importância, que acabariam provocando o enfado popular e o afrouxamento da responsabilidade dos governantes. Estes, ao menor embaraço, comodamente, transfeririam para o povo o peso das decisões<sup>256</sup>.

A iniciativa legislativa certamente impõe a apreciação, pelo parlamento de um projeto de origem popular, mas a não imposição de um prazo determinado para que o mesmo seja analisado pode configurar obstáculo à sua efetivação. Há, inclusive, um certo receio em se admitir a sua ampla utilização sob o argumento de que existem matérias que exigem um conhecimento profundo de dados a respeito da

---

<sup>255</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 240.

<sup>256</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 307/308.

máquina pública ou da participação vertical do Estado<sup>257</sup>, podendo-se gerar propostas inexecutáveis, que acarretem um desperdício de tempo sem se alcançarem resultados concretos. Quanto à revogação de mandato, algumas de suas incongruências são verificadas na possível submissão do representante aos interesses de classes poderosas e na sensível diminuição de sua autonomia funcional, estando sujeito a permitir maiores concessões ou a impor enormes barreiras a mudanças sempre que se sentir ameaçado pela perda de seu cargo.

A democracia deve ser entendida como um processo de continuidade transpessoal, não podendo ser condicionada ou submissa ao interesse particular de determinadas pessoas. O modelo semidireto não se apresenta como uma solução perfeita e acabada dos ideais democráticos. Na verdade, trata-se de um caminho a ser trilhado na busca de um Estado mais aberto à participação popular, que permita ao povo influir na vida pública. As críticas desses institutos normalmente se baseiam na incapacidade popular de lidar com assuntos mais complexos, o que não se configura em uma verdade absoluta, e nas possíveis distorções que a má utilização desses institutos pode provocar, como a manipulação do eleitorado por grupos que têm acesso aos meios de comunicação e podem financiar campanhas publicitárias.

A observância mais cuidadosa de cada mecanismo permitirá concluir que há muitos benefícios na sua utilização, atingindo-se uma relação recíproca de direitos e deveres entre representados e representantes. Nesse sentido, Carlos Nino Santiago expõe que a prática do plebiscito e referendo, por exemplo, tanto em âmbito nacional como em local, pode ser o único meio de superar as pressões de grupos de interesses ou as ineficiências dos políticos, devendo tais mecanismos ser cuidadosamente regulamentados, de modo a impedir seu uso para a expansão do poder executivo<sup>258</sup>. A responsabilidade dos governantes, normalmente adstrita às eleições, passa a figurar em uma cobrança rotineira daqueles que governam, promovendo-se um processo de melhora gradual no discernimento do povo acerca da estrutura estatal, o qual, através do maior acesso às informações políticas, desenvolverá lentamente senso crítico necessário a participar e orientar as ações governamentais.

---

<sup>257</sup> DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op.cit., pp. 232/233.

<sup>258</sup> NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1996., p. 147.

## 4 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO DIREITO ESTRANGEIRO

Importante verificar, neste momento, a aplicação dos mecanismos de democracia semidireta nos diversos Estados, posto ser relevante a análise de diferentes modalidades e formas desses meios de participação popular no Direito Estrangeiro, de modo a se obter um estudo mais completo e ampliado acerca do tema. Dentre as experiências relacionadas à utilização de institutos de intervenção direta do povo nos negócios públicos, poder-se-ão verificar, preliminarmente, as primordiais contribuições de dois países que se utilizam freqüentemente de tais instrumentos: a Suíça e os Estados Unidos. Após, analisar-se-ão outros Estados, alguns deles com pouca experiência na prática deste tipo democrático e outros, como a França, onde sua utilização foi traumática. É certo que a breve análise dessa prática democrática elucidará alguns pontos teóricos tratados anteriormente, apresentando as vicissitudes e, principalmente, as virtudes no uso do plebiscito, referendo e iniciativa popular.

### 4.1. SUÍÇA

A Suíça é tradicionalmente denominada pela doutrina como a pátria dos institutos de democracia semidireta, sendo reconhecida como um verdadeiro exemplo de aplicação desse modelo de organização democrática, marcada em sua história pela habitualidade na utilização de mecanismos de participação direta do povo na tomada de decisões políticas e, principalmente, no âmbito legislativo, como o veto, referendo e iniciativa popular, tanto em âmbito federal, quanto na esfera dos cantões. Um exemplo claro de tal afirmação é que, nesse país, todas as Constituições foram submetidas à ratificação popular, excetuada a de 1801, e a última Constituição, a qual vigora desde 18 de abril de 1999, que prevê que toda matéria constitucional, nas esferas federal e cantonal, deve ser submetida a referendo. Nesse sentido, demonstra Rodrigo Borja:

En la Confederación Suiza, que es donde funciona esta institución en forma más eficiente y regular, se ha reservado el referéndum obligatorio para las reformas constitucionales, de manera que éstas no tienen validez a menos que hayan sido aprobadas por el voto de los ciudadanos, mientras que se ha establecido el referéndum facultativo para la aprobación de las

leyes federales, los tratados de duración indefinida o mayor a 15 años y los decretos de alcance geral.<sup>259</sup>

Assim, no âmbito federal, a consulta popular funciona em matéria de revisão constitucional e para as leis comuns. Em matéria constitucional, uma iniciativa de revisão pode emanar do povo, desde que sua petição contenha por cem mil assinaturas. De outra parte, uma vez que a revisão foi operada pelas Assembléias federais, de antemão renovadas, o texto de revisão deve ser ratificada pelo referendo que deve reunir a maioria tanto dos cidadãos, quanto dos Cantões. Em relação às leis federais, não se podendo usufruir da iniciativa popular, podem ser as mesmas submetidas a referendo facultativo desde que este seja solicitado por cinqüenta mil pessoas com direito de votar ou por oito cantões, no prazo de cem dias a partir da publicação oficial da norma. No âmbito dos cantões, as soluções são análogas, sendo que em matéria constitucional também é admitida a iniciativa popular, sucedida por um referendo obrigatório. Contudo, em relação às leis ordinárias, a iniciativa popular é geralmente aceita e os cantões, em grande parte, prevêem o referendo obrigatório, enquanto alguns outros optam pela possibilidade do referendo facultativo.

De acordo com Duverger, o orçamento cantonal é matéria excluída da apreciação popular por referendo. Acrescenta que em certos cantões existe um direito de revogação popular análogo ao *recall* americano, mas com uma abrangência mais larga (*abberufungsrecht*). Dessa forma, os parlamentos cantonais podem ser dissolvidos através de votação provocada por pedido subscrito por doze mil cidadãos em Berna; de cinco mil em Luzerna, Argovie e Thurgovie; de quatro mil em Soleure; e de mil em Schaffouse. Até mesmo os governos cantonais podem igualmente ser destituídos pelo povo, através de votação resultante de pedido assinado por quatro a onze mil cidadãos em quatro Cantões. Observa o doutrinador que esses direitos praticamente nunca são exercidos<sup>260</sup>.

Verifica-se, portanto, que, tanto a estrutura jurídico-constitucional dos cantões quanto a da Federação lembra uma pirâmide dividida em três estratos: a) a base, constituída pelo povo, com suas eleições, referendos e iniciativas; b) o corpo, onde são formadas as assembléias legislativas; e c) o topo, formado pelo Governo colegiado. Contudo, Garcia-Pelayo ressalta que, o que efetivamente caracteriza a

<sup>259</sup> BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., 1998, p.

<sup>260</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 447.

Suíça: “(...) son las instituciones de democracia directa que se encuentran en su base, es decir, el referéndum, la iniciativa y la *Landgemeinde*.”<sup>261</sup>. Pode-se asseverar que a prática do referendo é decerto a mais intensa dentre todos os países que serão estudados, devendo-se atribuir especial importância também ao uso da iniciativa popular, pois através desse instituto o povo suíço vem intervindo diretamente no ordenamento constitucional federal<sup>262</sup>. Observar-se-á, neste momento, o desenvolvimento da democracia semidireta na história helvética, para, posteriormente, analisar-se a abrangência dos mecanismos que a integram e as consequências da utilização dos mesmos.

No século XIII, os primeiros Cantões camponeses suíços formaram a aliança confederativa, cuja autoridade principal era uma *Landsgemeinde*, tratando-se de uma assembleia formada por todos os homens livres que traziam à comunidade questões de importância agrícola para deliberação. Tais decisões, contudo, dependiam *ad audiendum et referendum* do povo das comunas, em que pese na época a grande maioria dos cantões serem controlados por mercadores e oligarquias, não tendo os camponeses uma efetiva participação política. O surgimento do referendo ocorre, portanto, com a aplicação restrita do mecanismo ao âmbito cantonal, sendo que o mesmo só ganha repercussão federal durante o período de dominação francesa na Suíça, quando, em consulta popular, realizada em junho de 1802, o povo ratificou o texto da segunda Constituição da República Helvética, havendo, naquele momento, um pacto federal de união dos cantões, ainda sob a tutela napoleônica.

Em que pese a introdução de técnicas de democracia semidireta na Constituição de 1848, cuja aplicabilidade se restringia às matérias constitucionais, estas não conseguem superar o caráter eminentemente representativo presente em seu texto. Apenas a partir de 1874 consagraram-se, em razão dos esforços dos democratas, a iniciativa popular e o referendo no domínio legislativo, a revogação, para acabar com a ineficiência dos representantes, e a eleição popular do Governo, Juízes, entre outros. O período posterior ao início da Primeira Guerra Mundial, todavia, é marcado

---

<sup>261</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., p. 554.

<sup>262</sup> Seguem lições de Darcy Azambuja acerca da sua utilização: “O espírito democrático do povo suíço, porém, tem sabido valer-se inteligentemente da disposição constitucional federal sobre a iniciativa. Não definindo a Constituição o que é matéria constitucional, quando o povo quer exigir da assembleia federal uma lei ordinária, propõe-na como emenda à Constituição, e assim nesta tiveram abrigo várias matança de gado, proibição da venda de absinto etc., por terem tido origem na iniciativa popular.” (AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 226)

por um verdadeiro refluxo democrático, através de votações cantonais cujo objetivo era conter a expansão de tais mecanismos, por exemplo, com a recusa do direito de iniciativa popular em matéria legislativa, em 1961, acarretando apenas uma adaptação destes instrumentos à realidade política, sendo que a partir da década de setenta a utilização dos mesmos foi gradualmente retomando seu crescimento<sup>263</sup>.

Com base nos artigos 138 e 139 da Constituição helvética vigente, extrai-se que, quanto à iniciativa popular, efetivada sem maiores formalidades na colheita de subscrições: a) é permitida para a revisão parcial ou total da Constituição Federal, sendo que, se a iniciativa ferir a unidade da matéria ou prescrições obrigatórias do direito Internacional, o Conselho Federal declarará esta nula, total ou parcialmente; podendo, inclusive este órgão apresentar um contraprojeto à mesma; e b) a iniciativa popular geral, na forma de uma sugestão geral, pode solicitar a aprovação, alteração ou anulação de prescrições da Constituição ou de leis, podendo novamente o Conselho apresentar contraprojeto; permitindo que a opção popular surja mais enriquecida transformando a pura aceitação ou rejeição de um projeto numa escolha mais elaborada entre três soluções: conservação da norma existente, sua modificação através do apoio à iniciativa popular ou a alteração através de contrainiciativa pelo órgão representativo<sup>264</sup>.

Em relação ao referendo, este se apresenta das mais diversas formas e em todos os graus da Federação, podendo-se salientar que, com previsão nos artigos 140 a 142 da Constituição suíça, tem as seguintes características: a) ao referendo obrigatório serão submetidas, por exemplo, as modificações da Constituição Federal, as leis federais declaradas urgentes que não estão fundamentadas na Constituição e cuja vigência exceder um ano; as iniciativas populares para a revisão total da Constituição e as iniciativas populares para a revisão parcial da Constituição Federal na forma de proposição geral, que foram rejeitadas pela Assembléia Federal; e b) o próprio povo pode instituir o referendo facultativo, podendo versar tal consulta sobre leis federais; as decisões federais, na medida em que a Constituição ou a lei assim o estabelecer; e os acordos de Direito Internacional. Com base nos ensinamentos de Oswaldo Aranha Mello, o referendo na Suíça conta com o apoio da maioria do povo e dos intelectuais. Através dele, esse país auferiu inúmeras

---

<sup>263</sup> Cf. SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 44/50 e URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 303/318.

<sup>264</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 73/74.

vantagens<sup>265</sup>, podendo-se citar o seu funcionamento como eventual oposição aos interesses dos maiores partidos políticos nacionais presentes no Conselho Federal<sup>266</sup>.

Algumas críticas são inevitáveis à democracia semidireta na Suíça. Primeira, a complexidade dos temas e a alta frequência na realização de consultas populares, chegando a oito em um ano, com o passar do tempo levaram a um desgaste político. Segunda, muitas vezes, a aceitação popular é maior em relação a contraprojetos que surgem dos órgãos de representação do que propriamente as propostas de origem popular. Entretanto, a comumente vinculação no uso da iniciativa popular com o referendo, a educação política decorrente do uso de tais institutos, versando o referendo, por exemplo, sobre as mais diversas matérias, como qualidade de vida e segurança nacional, mas principalmente a sobrevivência dos órgãos representativos, que continuam com importante papel institucional, agindo conjuntamente com a prática semidireta, resultam em uma clara ampliação de espaços para discussão popular.

#### 4.2. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

De forma diversa à Suíça, os Estados Unidos, de acordo com Paulo Bonavides, continua sendo uma fortaleza do sistema representativo em sua forma mais pura, sem fazer concessões à adoção dos instrumentos de governo semidireto<sup>267</sup>. Verifica-se que, no âmbito federal, o referendo, por exemplo, é instituição desconhecida, e que a revisão constitucional neste país se faz completamente à margem de qualquer

<sup>265</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. op. cit, pp. 110/111.

<sup>266</sup> Monica Herman Salem Caggiano, em sua obra, já ressaltava o caráter de oposição a ser exercido pelo povo através dos institutos de democracia semidireta, no trecho que segue: "Na paisagem semidireta, pois, a oposição vem instrumentada de forma a atuar independentemente de organizações intermediárias. Aqui não há que se falar em nível de influência; o que essa instância lhe assegura é o acesso direto ao pólo da tomada da decisão política". (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 95)

<sup>267</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*, pp. 300/301. Neste sentido: "Speaking about a country as a referendum democracy, one should note the distinction between the use of the referendum at the national level of government and its use at lower levels of government. An instance is the United States where the referendum is never used at the top level but occurs frequently at the lowest level in the state hierarchy in some states.". (LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante. *The New Institutional Politics: Performance and outcomes*. London and New York: Routledge, 1999, p. 151) "Referenda? Are national referenda possible, or in the case of constitutional amendments, perhaps obligatory? (...) At the other extreme, the U.S. Constitution makes no provision for referenda (and no national referenda have ever been held), although they are common in many states. In contrast to the United States, however, in more than half the older democracies a referendum has been held at least once." (DAHL, Robert A. . op. cit., p. 122)



intervenção popular. Decorre tal fato da crença dos *Founding Fathers* de que no âmbito da União há uma maior possibilidade não só da existência de representantes de idéias mais esclarecidas e sentimentos virtuosos, em detrimento da representação nos Estados, eivada de vícios como os preconceitos locais, bem como da rejeição pelos mesmos da participação popular direta no processo de governo, pois depositavam sua fé nas instituições políticas, na esperança de que estas pusessem em prática, realmente, o senso deliberativo da comunidade<sup>268</sup>. Segue transcrita lição de Alf Ross pertinente ao tema em questão:

Cuando los norteamericanos se familiarizaron con el sistema suizo, hacia 1890, el referéndum optativo se convirtió en la piedra básica del sustento de esta tentativa de limitar el poder de las legislaturas corruptas. La situación actual puede describirse brevemente así: a nivel del Estado federal, la Unión, no existe forma alguna de consulta popular directa. En cuestiones constitucionales, la ratificación popular (referéndum) es obligatoria en todos los Estados; en catorce de ellos, sin embargo, el pueblo tiene también derecho de iniciativa. En asuntos legislativos generales hay referéndum obligatorio en gran número de Estados, limitado, sin embargo, a asuntos especialmente importantes, especialmente de naturaleza financiera; el referéndum optativo se encuentra en veintidós Estados, y en diecinueve el pueblo tiene iniciativa.<sup>269</sup>

Os mecanismos de participação do povo são largamente utilizados, portanto, no âmbito local dos Estados federados desde o século XIX, tendo atualmente apenas um Estado que não utiliza qualquer técnica de democracia semidireta; o de Delaware. Nesse sentido, seguem as lições de José Álvaro Moisés, que assinala que dos 50 Estados americanos, 49 contam com algum dos quatro mecanismos de participação popular na vida pública: referendo constitucional, referendo quanto à legislação ordinária, iniciativa de emenda constitucional e iniciativa quanto à legislação ordinária. O doutrinador também ressalta que a Califórnia é o caso mais importante do país, posto que, desde que os instrumentos de legislação direta foram introduzidos em 1911, entre 1912 e 1976, os eleitores californianos já aprovaram 300 emendas à Constituição, via referendo<sup>270</sup>.

Constata-se, portanto, a previsão dos institutos do referendo e da iniciativa

<sup>268</sup> BESSETE, Joseph M.. *A Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano*. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986, p. 295.

<sup>269</sup> ROSS, Alf. op. cit., p. 213

<sup>270</sup> MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990, pp. 70 e 131.

popular tanto em âmbito constitucional quanto em âmbito legislativo nos Estados norte-americanos. Preliminarmente, em relação ao referendo destinado à introdução de emendas no ordenamento constitucional, faz-se necessário observar que este é obrigatório, sendo, dentre as formas de consulta referendária a mais utilizada. O projeto de revisão total ou parcial das Constituições estaduais pode ser originário do Parlamento ou do próprio povo, devendo ser aprovado pela maioria, simples ou qualificada, dos votos válidos. A extensão do referendo à legislação ordinária ocorreu somente nos fins do século XIX, em razão do temor a determinadas leis, ameaçadas pela corrupção política ou pressão de grupos econômicos.

Assim, Darcy Azambuja expõe que leis sobre empréstimos e auxílio do Estado a empresas particulares, por exemplo, eram obrigatoriamente submetidas à apreciação popular, o que, por vezes, tornava-se um meio pela qual os legisladores punham a salvo a sua responsabilidade<sup>271</sup>. Em matéria de legislação ordinária, atualmente existem o referendo legislativo obrigatório e o referendo legislativo facultativo. A primeira modalidade usualmente encontra-se vinculada à iniciativa popular, quando a proposta versar sobre adoção, modificação ou revogação de lei e não for eivada de vícios. A segunda modalidade, por sua vez, permite a um corpo eleitoral manifestar ou não apoio a um ato legislativo votado pelo Parlamento, sofrendo limitações o objeto de sua consulta.

Dentre os assuntos historicamente abordados por meio desse mecanismo de democracia semidireta citam-se: a) referendos para reduzir a incidência de tributos, muito comuns no início do século; b) referendos para questões políticas, que versam sobre o direito ao voto e a participação nas decisões dos condados, e que, nos albores do início do século eram utilizados para excluir a participação dos negros no processo eleitoral; c) referendos para questões de segurança pública bem como de atividade de caça; d) referendo para assuntos educacionais; e) mais recentemente, ocorre a incidência de referendos para matérias tangentes às novas tecnologias, como redistribuição de energia a carvão, elétrica, nuclear; f) referendo para assuntos referentes a fatos econômicos; e g) consultas referendárias que tragam assuntos concernentes à moral, como prostituição, venda de órgãos, eutanásia, dentre outros<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. op. cit., p. 227.

<sup>272</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 319.

Ademais, insta ressaltar outros instrumentos de democracia semidireta existentes nos Estados Unidos: a) o mecanismo do *recall* (revogação dos mandatos), o qual existe em 15 Estados, 36 Municípios e também em Washington D.C.. O *recall* é um direito de revogação exercido pelo povo, a fim de pôr termo ao mandato eletivo de membros do Executivo e Judiciário<sup>273</sup>; e b) a iniciativa popular, a qual existe em 26 Estados, além do Distrito de Columbia, e em centenas de Municípios, cujas regras são consideradas por Maria Victoria de Mesquita Benevides como mais simples do que a do referendo, razão pela qual, no período entre 1980 e 1986, foram patrocinados apenas 4 referendos populares na Califórnia (todos resultaram na rejeição das leis em causa), contra 147 propostas de iniciativa legislativa, das quais 22 foram qualificadas para a votação, sendo 12 adotadas e 10 rejeitadas<sup>274</sup>.

A utilização do instituto da iniciativa popular constitucional apresenta, em cada Estado, particularidades próprias, sendo que quase a totalidade dos entes federativos que a adotam dispensam a intervenção da Câmara dos representantes, enquanto em Massachusetts e Oregon a iniciativa é indireta, isto é, tal como ocorre na Suíça, após colhidas as assinaturas, o que normalmente segue um processo rígido, o projeto é encaminhado para o Parlamento para discussão e votação, devendo respeitar o princípio da unidade da matéria. É admitida também a participação popular para dar início ao processo legislativo comum, expondo José Duarte Neto não serem raros os litígios tratando sobre a adequação da proposta tanto em relação à Constituição federal, quanto em relação à Constituição estadual, devendo versar sobre elaboração de lei, a qual uma vez em vigor não recebe tratamento privilegiado, podendo ser revogada ou alterada por outras de iniciativa da própria instituição legislativa<sup>275</sup>.

Em breves apontamentos históricos acerca da prática da democracia semidireta

---

<sup>273</sup> O caso mais recente e relevante do *recall* ocorreu no Estado da Califórnia. Observe-se que todos os governadores deste Estado de alguma forma já sofreram tentativas de uso de tal instrumento, sendo que o primeiro a formalmente sofrer efetivamente a revogação de seu mandato foi o Governador Gray Davis, em 2003, tendo sido eleito para o seu lugar o ex-ator e membro do Partido Republicano Arnold Schwarzenegger, o qual recebeu mais de 48% dos votos (informações disponíveis no site: <http://www.igs.berkeley.edu/library/htRecall2003>, acesso em 30.12.2006).

<sup>274</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., p. 171.

<sup>275</sup> Cf. DUARTE NETO, José. op. cit., pp. 66/75. Dalmo Dallari expõe com clareza a diferença entre as iniciativas direta e indireta, nos Estados Unidos da América. De acordo com o autor, na iniciativa direta, o projeto de emenda constitucional, ou de lei ordinária, contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve obrigatoriamente ser submetido à apreciação popular na eleição subsequente, enquanto, na iniciativa indireta, é dada a possibilidade ao Legislativo estadual de discutir e votar o projeto antes de ele ser submetido à ulterior apreciação do povo. Ressalta que o projeto somente será submetido ao eleitorado se este for rejeitado pela Assembléia, havendo alguns Estados norte-americanos que exigem um número adicional de assinaturas para que o povo possa deliberar sobre o mesmo projeto. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado, p. 154)

nos Estados Unidos da América, cabe preliminarmente mencionar que a sua origem decorre da adoção de mecanismos da Suíça, sendo apresentados como paradigmas dessa participação os *convenants* e os *townmeetings*, antes mesmo da independência das treze colônias norte-americanas. O início da experiência referendária coincide com a história do constitucionalismo das recém-independentes colônias britânica, sendo que o Estado que deu o primeiro passo na realização de referendo foi o de Massachusetts, ao lado de Connecticut, New Hampshire e Rhode Island. Trata-se da primeira fase da história do referendo, que inclui a presença de outros tipos de referendo, e não apenas o constitucional, como os referendos obrigatórios infraconstitucionais, extraordinários e consultivos.

Somente a partir do último quarto do século XIX é que se alcançarão resultados positivos com a extensão da utilização de mecanismos da democracia semidireta, ocorrendo, nessa segunda fase, a consagração do referendo legislativo geral e da iniciativa legislativa. O terceiro e último período de evolução da democracia semidireta é marcado pela pouca inovação nas Constituições estaduais acerca da adoção de institutos de participação popular e nas mal sucedidas tentativas de se estabelecerem tais mecanismos no âmbito federal<sup>276</sup>. Ressalta-se que ainda hoje é possível enxergar uma clara relutância em consagrar mecanismos de democracia semidireta no âmbito federal, através de argumentos como, havendo um referendo nacional, este seria inconstitucional posto que os tribunais iriam declarar que o Congresso não pode submeter a referendo uma questão que compromete a política nacional<sup>277</sup>.

#### 4.3. FRANÇA

A França foi um dos países que, juntamente com a Suíça e os Estados Unidos, mais cedo utilizou-se da consulta popular e que mais vezes recorreu a esse mecanismo de democracia semidireta, existindo no próprio artigo 3º da Constituição francesa de 1958 previsão expressa de que “a soberania nacional pertence ao povo

---

<sup>276</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit, pp. 303/318 e AUER, Andreas. op. cit., pp. 71/92.

<sup>277</sup> Segue ensinamento de Darcy Azambuja: “Se a Constituição e a legislação federal americanas têm, até agora, escapado desse surto da democracia semidireta, nada faz supor, no entanto, que o fato continue por muito tempo, pois, nos Estados Unidos como em toda parte, o regime representativo tem dado maus frutos, e o povo americano não recuará de corrigi-lo quando julgar necessário.”. (AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. op. cit, p. 234)

que a exerce pelos seus representantes e por meio do referendo”.

De acordo com Maria Benedita Urbano, a história das consultas francesas pode ser dividida em duas fases principais: uma, que abrange os finais do século XVIII e o século XIX, denominada de fase das consultas plebiscitárias, e outra, que abrange o século XX, designada como a fase das consultas referendárias<sup>278</sup>. Napoleão Bonaparte, por exemplo, recorreu a vários plebiscitos para instituir o consulado, depois o consulado vitalício e até para fazer-se coroar imperador. O seu sobrinho, Napoleão III, também se instalou no trono francês através de plebiscito, ratificando a proclamação da segunda República em 1848 e restabelecendo o Império em 1852. Em 1870, o regime parlamentarista também decorrerá da consulta plebiscitária. Nesse sentido, segue exposição de Duverger acerca dos perigos do plebiscito:

En Suiza, las palabras plebiscito y referéndum son sinónimas; em Francia, se llama plebiscito al voto sobre un hombre; referéndum, al voto sobre un problema. Desde napoleón, el plebiscito há sido uno de los medios para enmascarar una dictadura personal bajo una apariencia democrática, pero el referéndum puede fácilmente convertirse em plebiscito si el pueblo escoge em función del hombre que se dirige a él. Al permitirle pasar por encima del Parlamento para consultar directamente a la nación, el referéndum procura el medio al jefe de Estado (o de gobierno) de hacerse popular y desviar el régimen hacia la dictadura.<sup>279</sup>

A reação contra tais práticas bonapartistas leva a terceira República para um parlamentarismo absoluto, que exclui toda forma de convocação popular de participação semidireta. O referendo ganha espaço nas discussões como forma de freio à onipotência parlamentar, sendo utilizado em discursos do General De Gaulle, que impõe o uso do referendo constitucional para organizar a transição da terceira para a quarta República. Posteriormente, tal instrumento tem seu uso desvirtuado por De Gaulle, que atribuiu ao referendo uma função decisória e outra política, colocando à consulta popular questão que reputava importante, alegando que renunciaria se fosse desfavorável o resultado às suas pretensões. O período pós-gaulista revelou-se mais despersonalizado e mais cumpridor do texto constitucional,

<sup>278</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit, pp.342/343.

<sup>279</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 240. Acrescenta-se posicionamento de Georges Burdeau, pois para o doutrinador a introdução do plebiscito na Constituição demonstrou um tipo de consulta popular tipicamente cesarista, pois o povo não vota nas propostas de uma instituição, mas nas de um homem; somente pode escolher entre um regime e a ausência de governo, isto é, entre a ordem e a anarquia. O plebiscito é um mero instrumento, nesse período, para atribuir confiança do povo ao ditador, mas, por isso, em nada permite a participação popular nos assuntos públicos. (BURDEAU, Georges. op. cit., p. 284)

onde, todavia, a participação popular em consultas conhece, a partir de 1972, uma queda notória, com altos índices de abstenção. Observe-se, entretanto, que o uso indevido do referendo pelo personalismo novamente incidiu em 1984, com o então Presidente Mitterrand<sup>280</sup>, o que resultou na edição da lei de 04.08.1995, de modo a evitar novas distorções, em um patente movimento de “desplebiscitar” a consulta referendária.

Verificam-se na atualidade três tipos de referendo na França: 1) o referendo do artigo 11; 2) o referendo do artigo 53; e 3) o referendo do artigo 89. O referendo do art. 11, prevê a possibilidade de o Presidente da República submeter: a) a referendo qualquer projeto de lei relativo à organização dos poderes públicos, ou b) que envolva a aprovação de um ato da comunidade, ou c) destinado a autorizar a ratificação de um tratado que tenha incidência no funcionamento das instituições (como o realizado para a aprovação do Tratado de Maastricht, em 20.09.1992). O referendo do artigo 53 prevê um instituto para questões territoriais, tendo por consequência a nulidade de qualquer alteração sua sem o consentimento das populações interessadas, bem como a aprovação de tratados que impliquem obrigações para a finança do Estado e os que tenham por objeto o estado das pessoas (por exemplo, o realizado para autodeterminação Argélia em 08.01.1961). Por fim, o referendo do artigo 89 prevê a iniciativa de revisão constitucional como oportunidade de referendo, competindo concorrentemente ao Presidente da República, por projeto, sobre proposição do Primeiro Ministro, ou aos membros do parlamento, por proposição, excluir a sua incidência se a revisão for de iniciativa do Presidente (como o realizado para a reforma do Senado e das Regiões em 27.04.1969)<sup>281</sup>.

Com base nos ensinamentos de Almino Affonso, na Constituição Francesa o plebiscito não tem presença institucional e o referendo é adotado para a reforma constitucional, desde que tenha sido anteriormente aprovado pela Assembléia Nacional e pelo Senado, quando o povo poderá ser convocado para confirmá-la ou

---

<sup>280</sup> De acordo com Maria Victoria de Mesquita Benevides, mais especificamente dois referendos convocados pelo presidente Mitterrand provocaram a irritação da oposição pelos seus “significados ocultos”. O primeiro, em 1977, acerca da questão das armas nucleares, tinha o intuito de resolver problemas internos no seu Parlamento Socialista, e o segundo em 1984, acima mencionado, para ampliar o domínio das consultas às “liberdades públicas”, objetivando a introdução de mudanças no ensino privado. (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *op. cit.*, p. 188).

<sup>281</sup> Cf. SGARBI, Adrian. *op. cit.*, pp. 60/63.

rejeitá-la<sup>282</sup>. Insta ressaltar que se trata de uma faculdade do Presidente da República, já que lhe cabe submeter o projeto de reforma tão-somente ao Parlamento, se isso lhe parecer politicamente mais adequado, configurando tal instituto como forma de legitimação das proposituras do Chefe do Executivo. Ressalta-se a crítica de Luís Barbosa Rodrigues, para quem: “(...) o modelo francês, sem iniciativa popular ou minoritária parlamentar, consubstancia um mecanismo de poder, de utilização mais freqüente pelo Presidente da República, mesmo se a iniciativa, em vigor, lhe não cabe.”<sup>283</sup>.

#### 4.4. ITÁLIA

A Itália situa-se também como país próspero quanto ao número de consultas populares, tendo sido iniciada a história referendária em 1946<sup>284</sup>, para legitimar a Assembléia Constituinte, a qual iria introduzir, na Constituição de 1947, alguns institutos de democracia semidireta, como o próprio referendo e a iniciativa popular; coadunando com a consagração da soberania popular no artigo 1º da Constituição italiana, a qual deve ser exercida pelas eleições parlamentares ou de forma direta, nos casos nela previstos. Atenta-se para o fato de que já no processo de unificação da Itália, no período de 1848 a 1870, poder-se-iam verificar pronunciamentos populares, os quais guardam estreita semelhança com os atuais plebiscitos internacionais, referentes à anexação e autodeterminação de unidades territoriais, realizados sucessivamente na Lombardia, Toscana, Sicília, Nápoles, Veneza e Roma, para posterior união com Piemonte, no processo de formação do Reino da Itália.

O entusiasmo inicial dos constituintes em consagrar constitucionalmente tais mecanismos, contudo, foi gradualmente mitigado, refletindo, ao final, previsões

---

<sup>282</sup> AFFONSO, Almino. op. cit., p. 16.

<sup>283</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 93. O estudo mais detalhado do referendo na V República francesa encontra-se na obra de LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa Y Derecho Constitucional*. Madrid: Edersa, 1977, pp. 166/176.

<sup>284</sup> “Na Itália, o referendo e a iniciativa popular legislativa estão previstos no texto constitucional de 1947 e regulamentados em lei de 1970; admitem-se para revisão total ou parcial da Constituição, para revogação de lei ou decreto e, principalmente, para iniciativas visando à convocação de referendos sobre leis e regulamentações de cunho administrativo regional. O mais importante exemplo histórico é o referendo pré-constitucional de junho de 1946 (convocado pelo Conselho de Libertação Nacional, formado por uma coligação de seis partidos antifascistas), quando a população foi consultada sobre a forma do regime – monarquia ou república – e também elegeu seus representantes à Assembléia Constituinte. A república italiana nasceu desse referendo, com o voto de 54,3% dos eleitores.” (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., pp. 42/43)

tímidas em razão da desconfiança quanto os efeitos que o uso de tais instituições poderia ocasionar. Tal assertiva é facilmente constatada na obra de Maria Benedita Urbano, que expõe que não constavam do texto final todas as propostas inicialmente apresentadas (ficando de fora os referendos de arbitragem e suspensivo), e que o próprio regime dos dois tipos de referendo previstos em âmbito nacional acabou por se revelar restritivo (fundamentalmente no que toca aos prazos para a realização do referendo e às exigências relativas ao recolhimento das assinaturas). Acrescenta a doutrinadora que o repúdio mais especificamente ao referendo é demonstrado pela impossibilidade de utilização desse instituto até a década de 70, em razão da inexistência de lei ordinária responsável por lhe dar operatividade prática, a qual surgiu apenas em 25.05.1970 (Lei n.º 352). Ressalte-se o fato de que após a sua regulamentação, não faltaram tentativas para reduzir a aplicabilidade da consulta referendária, inclusive através de interpretações restritivas pela própria Corte Constitucional italiana quanto a esse assunto<sup>285</sup>.

Em que pesem as adversidades, o referendo, por exemplo, tem sido freqüentemente utilizado na Itália de 1971 a 1995, foram, só de iniciativa popular mais de 70 pedidos de realização de consulta referendária considerados legítimos pela Corte de Cassação, sendo que na modalidade ab-rogativo foram 38 referendos efetivamente organizados neste período<sup>286</sup>. As votações já incidiram sobre as mais diversas matérias, como, por exemplo, o divórcio (1974), o financiamento de partidos políticos e ordem pública (1978), o terrorismo e a interrupção voluntária de gravidez (1981), a escala móvel salarial (1985), o sistema eleitoral (1991) e a reforma eleitoral do Senado e Municípios, o financiamento dos partidos políticos, o meio ambiente (1993), tendo, até 1987, um grau de participação popular bastante elevado, mas no sentido de manutenção da lei. A partir desse ano, há uma virada radical de opinião, pois boa parte do eleitorado se torna contrária à classe política e passa a revogar os diplomas objeto de consulta<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 352/356.

<sup>286</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 320/322. O autor faz referência, outrossim, a certas disfunções do referendo na prática italiana, posto que ainda são insuficientes as disposições que tentam impedir excessos no pleito referendário. Acentua, por exemplo, o problema do número excessivo de questões por cédula, bem como a junção de matérias heterogêneas (chegando até 12 perguntas). Outro caso claro ocorreu nas votações de 11 de junho de 1995, que, em virtude da referida insuficiência de normas de controle, permitiu que Sylvio Berlusconi utilizasse seus três canais de televisão, inclusive no dia da realização do referendo, com intensiva campanha, objetivando a negativa de certas questões, que, a ele, não eram interessantes.

<sup>287</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 78. Com base em Burdeau, Hamon e Troper, três são as conseqüências políticas relevantes do referendo na Itália: a) permite aos cidadãos a participação nos grandes debates da sociedade, b) contribui para reforçar os poderes da Corte constitucional, competente para admitir ou



A Itália certamente é um dos países com maior previsão de formas de referendo<sup>288</sup>, as quais podem ser agrupadas em referendos constitucionais ou legislativos, uma vez que o referendo convencional é expressamente vedado. Todavia, enquanto os referendos ordinários (arts. 138º, 139º e 75º) são suscetíveis de incidir sobre a generalidade das matérias, os especiais são utilizáveis para fins taxativamente determinados: o constitucional, para a criação ou fusão de regiões; e o legislativo, para a incorporação ou desincorporação de províncias ou municípios nas regiões (art. 132º), verificando-se, assim, o caráter local, e não nacional, dessas consultas.

Em relação ao artigo 138 da Constituição da Itália, as leis de revisão da Constituição e as outras leis constitucionais são adotadas por parte de cada Câmara, mediante duas deliberações sucessivas com um intervalo não inferior a três meses, e são aprovadas, pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, na segunda votação. Essas mesmas leis serão submetidas a referendo popular quando, no prazo de três meses a partir da sua publicação, o solicitar um quinto dos membros de uma Câmara ou quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. A lei submetida a referendo não é promulgada, senão depois de aprovada pela maioria dos votos válidos.

De acordo com o artigo 75 da Constituição italiana, é convocado o mecanismo do veto popular sob a denominação de referendo para deliberar sobre ab-rogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato que tenha valor de lei, quando o solicitarem quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. Contudo, não é admitido tal referendo para as leis tributárias e orçamentárias, de anistia e de indulto, bem como de autorização para ratificar tratados internacionais. Como forma de atribuir maior certeza à consulta referendária, uma vez que esta produz efeitos semelhantes à introdução de uma nova lei no ordenamento, exige-se para um resultado positivo no sentido de revogação a participação da maioria dos eleitores que elegem a Câmara dos Deputados e a maioria dos votos válidos, excluindo-se, portanto, cédulas brancas ou nulas. Cumpre observar que Fausto Cuocolo adverte para o fato de que, principalmente no referendo ab-rogativo de uma norma vigente, há uma situação

---

rejeitar a proposta de referendo; e c) na medida em que a iniciativa é tomada fora dos partidos, permitiu-se aos cidadãos exprimir o seu descontentamento em relação ao sistema político e ao sistema dos partidos. (BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. op. cit., p. 222)

<sup>288</sup> Acerca do referendo na Itália, Cf. BERTI, Giorgio. *Interpretazione Costituzionale*. Seconda edizione, Padova: CEDAM- Casa Editrice Dott Antonio Milani, 1990, pp. 216/225.

complexa, pois este instituto não tem a natureza de mera participação popular, intervindo na atividade legislativa, havendo, por vezes, um claro confronto de idéias com o Parlamento<sup>289</sup>.

A iniciativa popular encontra-se prevista no segundo parágrafo do artigo 71 da Constituição italiana, do qual se depreende a exigência de que a proposta seja subscrita por um número mínimo de eleitores (cinquenta mil), devendo também ser redigida em artigos. Com base na lei que regulamentou esse instituto (artigos 48 e 49 da Lei n.º 352), o requerimento em questão precisa ser apresentado, juntamente com as assinaturas dos eleitores proponentes, ao Presidente de uma das duas Câmaras, sendo que a escolhida será a responsável pela verificação e o cômputo das assinaturas; devendo, outrossim, ser acompanhado por uma relação que explique a finalidade da norma que se pleiteia, figurando em cada folha de assinaturas o impresso do texto do projeto em questão. Entretanto, salienta Biscaretti di Ruffia que a importância do instituto é bastante limitada, uma vez que inexistente obrigação do Parlamento de pronunciar-se sobre o projeto de lei que lhe é submetido<sup>290</sup>, reduzindo tal mecanismo a uma mera proposta ou sugestão. Ademais, por não haver previsão da utilização da iniciativa popular em matéria constitucional, o seu uso encontrar-se-ia restrito à matéria de legislação ordinária<sup>291</sup>.

Por fim, deve-se ressaltar que, superados obstáculos, como a hostilidade da classe política a esse modelo democrático e as interpretações jurisprudenciais, que impediram intervenções mais amplas dos mecanismos de democracia semidireta, a Itália hoje é um dos países que mais se utiliza destes institutos, apresentando aspectos extremamente vantajosos, como a fórmula simplificada para a invocação desses pelo povo, possibilitando a um grupo minoritário controlar os seus representantes ou estimular discussões políticas.

---

<sup>289</sup> CUOCOLO, Fausto. op. cit., p. 178. Nesse sentido Monica Herman S. Caggiano, leciona que esse mecanismo na Constituição italiana permite: "(...) a ingerência direta do povo, no sentido de se opor ou, até, obter a derrogação de leis confeccionadas pelo Parlamento – atendido o processo legislativo para tanto preconizado - e, portanto, constitucionais. Configura, pois, um canal contestatório, preordenado a uma atuação de oposição a deliberações dos órgãos representativos".(CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, p. 96)

<sup>290</sup> DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 373.

<sup>291</sup> OSPITALI, Giancarlo. op. cit., p. 241. Entretanto, é esclarecedora a lição de José Duarte Neto: "A Constituição Italiana nada enuncia quando regula o procedimento de revisão constitucional. É lacunosa no que se refere ao assunto. Em seu silêncio, tem-se aplicado a disciplina das leis comuns, o que permite a interpretação de que aos cidadãos caberia dar início ao processo das normas constitucionais.". (DUARTE NETO, José. op. cit., pp. 80/81)

#### 4.5. PORTUGAL

As Constituições lusitanas de 1822 e 1838 e a Carta Constitucional de 1826 mantiveram distância em relação aos mecanismos de democracia semidireta, sendo que o referendo foi preconizado pela primeira vez em Portugal apenas em 1872, em projeto de lei de reforma constitucional do Partido Histórico de José Luciano de Castro, o qual, todavia, foi marcado pela falta de êxito. As propostas de participação direta do povo foram retomadas na vigência da Constituição de 1911 pelos deputados João Gonçalves (veto popular legislativo) e Goulart de Medeiros (recurso para a nação de qualquer reclamação contra promulgação de lei inconstitucional), sendo que restou previsto nesta apenas o referendo em âmbito local, um dos pilares do programa republicano, resultado também de uma patente influência suíça. Em 1932, após o golpe militar de 1926, Antônio de Oliveira Salazar submeteu projeto de Constituição a um plebiscito nacional, em um regime de total falta de liberdade, no qual as abstenções no pleito foram consideradas como aprovações tácitas<sup>292</sup>.

O texto original da Constituição de 1933 não previa modalidade de consulta popular no âmbito nacional, o que somente veio a ocorrer com a primeira lei de revisão, sob a denominação de plebiscito. Dessa forma, através de tal espécie de referendo, o Presidente da República detinha a faculdade de submeter à apreciação popular as alterações na Constituição referentes à função legislativa ou aos seus órgãos. Contudo, esse instituto nunca chegou a ser utilizado por Salazar, não somente pela falta de regulamentação, mas também pelo desinteresse político, uma vez que a Assembléia Nacional não constituía mais uma ameaça aos defensores do Estado Novo e a realização de um “plebiscito” poderia servir de estímulo para a oposição manifestar-se em contraposição aos seus desígnios. A utilização desvirtuada dos mecanismos de democracia semidireta neste período resultou na completa rejeição destes quando da elaboração Constituição de 1976, tanto em âmbito federal quanto local<sup>293</sup>.

Nesse sentido Canotilho expõe dois fatores que contribuíram para tal hostilidade em relação à consulta direta do povo: a) contexto histórico, relacionado às heranças

---

<sup>292</sup> Cf. SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 63/65. De acordo com Luís Barbosa Rodrigues, a consulta realizada em 1933 não seria propriamente um plebiscito, mas uma figura híbrida, tratando-se formalmente de um referendo e substancialmente de uma eleição ou destituição popular, com incidências fundamentalmente pessoais. O doutrinador coloca em dúvida também o seu caráter nacional, em razão da descontigüidade do território português, posto que algumas colônias na África parecem não ter sido devidamente comunicadas acerca da consulta realizada. (RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 122/124)

<sup>293</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 104/107.

plebiscitárias da República de Weimar e das consultas populares gaullistas; e b) contexto político interno, referente à aprovação plebiscitária da Constituição de 1933 e das tentativas plebiscitárias revisionistas ocorridas mesmo após a aprovação do texto de 1976. Ressalta o doutrinador que, gradualmente, com as ulteriores revisões constitucionais, mecanismos de democracia semidireta foram sendo restabelecidos em Portugal como “(...)equilibradores de uma estrutura política 'ultra-representativa' e 'ultra-partidária’<sup>294</sup>. Cita-se, a título meramente exemplificativo, a introdução do referendo local, na revisão de 1982, e do referendo no âmbito nacional, na revisão de 1989. Na Constituição vigente, com a sétima revisão constitucional ocorrida em 2005, encontram-se previstos três tipos de referendo: a) nacional; b) regional; e c) local.

Preliminarmente, analisar-se-á o referendo nacional, cujo objeto são as questões de relevante interesse nacional<sup>295</sup> que devam ser decididas pela Assembléia da República ou pelo Governo, através da aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo (artigo 115º/3 CRP). Adverte-se que a consulta somente terá eficácia vinculativa, obrigando, pois, os órgãos competentes a praticarem atos conforme a vontade popular manifestada, se o número de votantes for superior à metade dos eleitores inscritos no recenseamento. A tramitação referendária tem início com a fase de proposta do referendo, observando-se que a sua iniciativa incumbe à Assembléia da República, ao Governo, em matérias de suas respectivas competências, e aos cidadãos, que devem dirigir o pedido à Assembléia da República, que pode versar sobre as matérias de competência dos órgãos supramencionados. Observe-se que a iniciativa popular, nos termos do artigo 16, da Lei n.º 15-A/98 (Lei Orgânica do Regime do Referendo), com alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2005, deve contar com apoio dos cidadãos eleitores portugueses em número não inferior a 75.000, regularmente recenseados no território nacional.

Insta salientar que estão excluídas do âmbito do referendo as seguintes matérias (artigo 115º/4 CRP): a) as alterações à Constituição (como resguardo aos desvios

---

<sup>294</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 297.

<sup>295</sup> A expressão “relevante interesse nacional” deve ser compreendida da seguinte forma: 1) quanto ao caráter nacional, ainda que apenas certa região ou certas categorias de cidadãos sejam afetados imediatamente pela decisão do referendo, esse ato deve ser uno, dizendo a decisão respeito a todos os cidadãos, com vistas a vincular a opção adotada na consulta, e 2) em relação à relevância, deve ser constatada a superior saliência ou dignidade qualitativa do interesse em questão, em razão da própria excepcionalidade do uso do referendo.(Cf. RODRIGUES, op.. ob. cit., pp. 167/170)

plebiscitários), b) matérias de competência política e legislativa reservadas à Assembleia da República (impedindo-se o enfraquecimento da democracia representativa); e c) questões ou atos de conteúdo orçamentário, tributário ou financeiro (neutralizando-se referendos demagógicos, estabelecendo-se políticas responsáveis quanto a esses assuntos)<sup>296</sup>. Ademais, quanto a sua formulação, cada consulta referendária deve recair sobre uma matéria, não podendo comportar mais de três perguntas, formuladas com base no trinômio objetividade (proibição de juízos de valor, implícitos ou explícitos), clareza (prezando pela inteligibilidade da pergunta) e precisão (o cidadão deve somente aprovar ou rejeitar a solução apresentada), através de respostas de “sim” e “não”, sem, contudo, sugerir alguma dessas opções (artigos 115º, 6, CRP e 7º da Lei 15-A/98).

Além dos limites impostos à matéria e à formulação das questões, devem ser verificados, outrossim, os limites circunstancial e temporal. Em relação ao primeiro óbice, não podem ser realizados referendos na vigência de estado de defesa ou de sítio, nem se pode decidir acerca da convocação destes o Presidente da República interino. Quanto ao momento de convocação ou realização da consulta popular, não podem tais atos ocorrer entre a ata da convocação e a da realização de eleições gerais para os órgãos da soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de deputados ao Parlamento Europeu<sup>297</sup>. Após a fase de iniciativa, o Presidente da República submete à fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembleia da República ou pelo Governo. Faz-se necessário mencionar que até pouco tempo não se havia notícia da realização de referendo nacional em Portugal, posto que algumas propostas findaram por serem barradas justamente no controle do Tribunal Constitucional<sup>298</sup>.

---

<sup>296</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 298.

<sup>297</sup> Segue lição de Maria Benedita Urbano: “Ao estabelecer esta limitação temporal, o legislador constituinte terá sem dúvida sido fortemente sensibilizado pelo argumento da *confusão* – a repercutir-se numa eventual *distorsão* dos resultados – que resultaria da realização simultânea (ou temporalmente bastante próxima) de um referendo e de eleições para cargos políticos – confusão e distorsão que se manifestariam em ambos os atos eleitorais, naturalmente em consequência das recíprocas interferências que cada um operaria em relação ao outro (no fundo e genericamente falando, ter-se-á pretendido evitar fricções entre o referendo e o regime representativo).” (URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 213)

<sup>298</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 326. O primeiro referendo em Portugal, em âmbito nacional foi em 28.06.1998, acerca da despenalização do aborto, proposta que foi rejeitada por 50,07% dos votantes. O segundo referendo nacional foi sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, em 08.11.1998, também com resultado negativo à consulta (60,87% dos votantes). O último referendo ocorreu em 11.02.2007, tendo novamente como objeto a seguinte pergunta: “Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas primeiras dez semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?”, desta vez com resultado positivo à questão proposta (59,25% dos votantes optaram pelo “sim”). (Disponível em

Podem ser mencionadas, igualmente, as previsões dos referendos regional e local. O referendo regional é incidente sobre questões de interesse específico da região, no âmbito das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira. É de incumbência da assembleia legislativa regional apresentar propostas de referendo, do qual se manifestarão apenas os cidadãos eleitores recenseados no respectivo território (artigo 232º, 2, CRP). Já o referendo local tem por objeto questões de interesse local que devem ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais, ou de freguesia, e que devem fazer parte de suas competências (artigo 240º, CRP e Lei Orgânica 4/2000), observando-se que se encontram excluídas de apreciação, por exemplo, matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as autarquias locais<sup>299</sup>.

Na Constituição lusitana, objetivando o fortalecimento do princípio da participação política, ainda se encontra estabelecida como tarefa fundamental do Estado a defesa da democracia, assegurando e incentivando a participação dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (artigo 9º, “c”), bem como estimulando a participação direta e ativa dos homens e mulheres na vida política, como condição de consolidação do sistema democrático (artigo 109º). Entretanto, a aplicação do referendo em Portugal não se encontra imune às críticas da doutrina, como: a) a exclusão do referendo constitucional; b) a imposição de limites aos referendos convencional e legislativo, perdendo tais institutos grande parte do seu potencial útil; e c) em um regime semi-presidencial, como na França, a consonância da maioria parlamentar com a presidencial, que é quem decide sobre a convocação do referendo, pode ocasionar uma possível concentração de poderes, em confronto com a Assembleia da República, que conta com o apoio do povo<sup>300</sup>.

#### 4.6. ESPANHA

A Constituição espanhola de 1978 igualmente prevê mecanismos de ingerência do povo nos assuntos públicos, como: a) a iniciativa popular (artigo 87, 3), e b) um complexo quadro de tipos de referendo (arts. 92, 151.1, 152.2, 167 e 168). Salienta que, em seu artigo 23, é possível constatar menção expressa ao direito dos

---

<http://pt.wikipedia.org/wiki/Referendo>, acesso em 14.03.2007)

<sup>299</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., pp. 300/301.

<sup>300</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 258/280.

cidadãos de intervirem nos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes.

Cumpra observar que até o século XX os institutos ora citados não faziam parte do constitucionalismo espanhol, sendo que as primeiras referências à atuação popular direta indubitavelmente remontam aos trinta últimos anos do século XIX, através do câmbio de conhecimentos políticos com a França acerca da prática plebiscitária. O plebiscito, aliás, foi utilizado na Espanha como no território francês, adquirindo caráter de voto de confiança ao governo do general Primo de Rivera, em 1926. Em que pese a particularidade de tal consulta, esta serviu como ponto de partida para uma nova legalidade, que culminará com o texto constitucional de 1931, resultando então inovadora previsão de fórmulas de participação direta: plebiscito (artigo 12), referendo e iniciativa popular (ambos no artigo 66)<sup>301</sup>.

Inicia-se a presente análise a partir do referendo e da sua experiência histórica, que pode ser dividida em quatro fases<sup>302</sup>. A primeira corresponde ao período da II República espanhola, cujo marco inaugural foi justamente a Constituição de 1931. Compreendidos, por vezes, como referendos, três plebiscitos foram celebrados na adoção dos estatutos regionais da Catalunha, do País Basco e da Galícia. Nesse momento, não se realizaram referendos nacionais e iniciativas populares, pois a lei especial que regularia esses institutos não foi elaborada. A segunda coincide com o período franquista, no qual inexistia uma Constituição como documento único, mas várias leis de caráter fundamental, que consagravam duas espécies<sup>303</sup>; tendo sido limitada a sua utilização à aprovação da Lei de Sucessão e da Lei orgânica do Estado. Essas consultas foram marcadas por sensíveis restrições aos direitos e liberdades políticas dos cidadãos. A terceira compreende um momento de transição do franquismo para a monarquia constitucional. Verificar-se-ão duas experiências nesse processo de redemocratização: a) a aprovação pelo povo de uma nova lei fundamental para Reforma Política, cujo objetivo era desmontar as estruturas do governo do general Franco; e b) a ratificação da Constituição de 1978, que enceta uma nova era do constitucionalismo espanhol.

---

<sup>301</sup> LUQUE, Luis Aguiar de. op. cit., pp. 240/244.

<sup>302</sup> Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit, pp. 373/382.

<sup>303</sup> O referendo na Espanha foi aplicado pela primeira vez com caráter administrativo, no âmbito dos Estatutos municipais. Em 22 de outubro de 1945 estabeleceu-se o referendo com caráter facultativo para a legislação constitucional e ordinária, sendo que a Lei de Sucessão o transformou em obrigatório para a reforma das leis fundamentais. (SANCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. 2ª impresión, Madrid: Editora Nacional, 1967, p. 241)

A quarta e última fase reflete os efeitos da consagração do referendo no texto constitucional vigente. A Constituição hispânica prevê o referendo constitucional sob duas modalidades. A primeira, de caráter facultativo, incide sobre as revisões parciais da norma fundamental (artigo 167), cabendo a um décimo dos membros de qualquer uma das Câmaras (deputados ou senadores)<sup>304</sup> a iniciativa para realização da consulta referendária, que deve ser requerida dentro do prazo de quinze dias após a aprovação da reforma pela Corte, por três quintos dos membros de ambas as Câmaras ou pela maioria absoluta do Senado e dois terços do Congresso.

Na segunda modalidade, contudo, o referendo é obrigatório e excepcional para revisões totais ou essenciais<sup>305</sup> (artigo 168). Primeiramente, antes mesmo da realização da consulta, é imprescindível a aprovação da proposta de reforma pela maioria de dois terços dos membros de cada Câmara, devendo-se, em seqüência, proceder à dissolução dessas Câmaras e à convocação de eleições gerais. Os membros eleitos ratificarão essa deliberação e iniciarão um período de estudos e discussões acerca do novo texto constitucional, o qual precisa novamente ser aprovado por dois terços de ambas as Câmaras, salientando-se que, com a deliberação afirmativa das Cortes Gerais, submete-se a alteração à apreciação do povo<sup>306</sup>.

O referendo consultivo (artigo 92), de configuração prévia, diferentemente dos referendos constitucionais, possibilita a manifestação popular acerca de decisões políticas de especial transcendência, que na prática podem implicar tanto numa política legislativa, quanto uma medida de governo<sup>307</sup>. A iniciativa de convocação desse mecanismo é do Rei, mediante proposta do Presidente do Governo, que prescinde de autorização dos ministros, devendo, contudo, atuar com base em

---

<sup>304</sup> Acerca do baixo número de membros para a convocação deste tipo de referendo, Pedro de Vega conclui tratar-se de dispositivo que protege as minorias, cujas opiniões deverão ser obrigatoriamente levadas em conta no âmbito do parlamento quando se discutirem eventuais reformas. (SANCHEZ AGESTA, Luis; VERDÚ, Pablo Lucas; TRUJILLO, Gumersindo; VEGA, Pedro de. *Constitución Española – Edición Comentada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 364)

<sup>305</sup> As revisões essenciais também são parciais, versando, contudo, especificamente sobre alterações do título preliminar, do capítulo II, seção I do Título I (direitos fundamentais e as liberdades públicas) ou do Título II (Coroa) da Constituição.

<sup>306</sup> De acordo Maria Urbano a obrigatoriedade desta consulta é justificável, pois este tipo de revisão põe em jogo o próprio núcleo da organização do poder político e dos direitos fundamentais do cidadão. (URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 385) Entretanto, Pedro de Vega afirma que o procedimento adotado é mais para impedir a reforma constitucional do que para promovê-la. Ressalta que o mecanismo é complexo e politicamente trabalhoso, razão pela qual jamais funcionará. (SANCHEZ AGESTA, Luis; VERDÚ, Pablo Lucas; TRUJILLO, Gumersindo; VEGA, Pedro de. op. cit., pp. 365/367)

<sup>307</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 87. Podem ser consideradas decisões de especial relevância a integração da Espanha na Comunidade Européia ou a aprovação de um tratado internacional que possa afetar a soberania espanhola. (Cf. FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 318)



prévia autorização da maioria absoluta do Congresso dos Deputados (artigo 6º da Lei n.º 2/80). Observe-se, outrossim, que a citada autorização depende de solicitação do próprio Presidente, na qual deverão ser apresentados os termos exatos em que a consulta deverá ser formulada<sup>308</sup>. Até o presente momento apenas duas consultas com carácter eminentemente político foram realizadas: a) acerca da adesão da Espanha à O.T.A.N (1986); e b) sobre a aceitação da Constituição Européia (2005).

Insta ressaltar, por fim, o referendo para aprovação de Estatuto de Autonomia (arts. 151.1 da Constituição e 8º e 9º da Lei n.º 2/80), que será considerado aceito se obtiver em cada província a maioria dos votos válidos. Em não atingindo a maioria numa ou várias províncias, poder-se-á constituir entre as restantes a Comunidade Autônoma projetada, desde que sejam limítrofes e decidam prosseguir o processo em razão de acordo estabelecido pela maioria absoluta das Assembléias das províncias que votaram a favor. Se o resultado da consulta for negativo, em todas ou na maioria das províncias, não poderá ser reiterada a matéria objeto de tal referendo no prazo de cinco anos. A reforma desses Estatutos depende igualmente de aprovação popular, devendo ocorrer no prazo de seis meses contados do cumprimento dos trâmites necessários para tal alteração (arts. 152.2 da Constituição e 10 da Lei n.º 2/80)<sup>309</sup>.

A Constituição espanhola prevê, no artigo 87.3, que as formas de exercício e requisitos da iniciativa popular são reguladas por lei orgânica. Entretanto, em seu texto, é possível verificar as primeiras exigências e limitações desse instituto. Assim, o projeto deve contar com as assinaturas de pelo menos quinhentos mil eleitores, não podendo versar sobre matérias próprias de lei orgânica, tributária ou de carácter internacional, nem sobre a prerrogativa de graça, que é exclusiva do Rei (art. 62, "i"). A Lei reguladora n.º 3/1984, com alterações promovidas pela Lei n.º 4/2006<sup>310</sup>,

---

<sup>308</sup> Esse artigo, em relação ao anteprojeto, foi um dos que sofreu maiores transformações, pois nele encontravam-se previstos três tipos de referendo (para leis ainda não sancionadas, decisões políticas de especial transcendência e derrogação de leis), e um rol mais amplo de órgãos que detinham o direito de iniciativa. Sánchez Agesta conclui existir "(...) un cierto recelo a las formas de participación directa y un propósito de centrar la vida política en el Congreso que debe 'autorizar' la propuesta.". (SANCHEZ AGESTA, Luis; VERDÚ, Pablo Lucas; TRUJILLO, Gumersindo; VEGA, Pedro de. op. cit., p. 209)

<sup>309</sup> Até o presente momento, é possível verificar a aprovação dos Estatutos de Autonomia do País Basco (25.10.1979), da Catalunha (25.10.1979), da Galicia (21.12.1980) e da Andaluzia (20.10.1981), tendo sofrido recentes reformas os Estatutos da Catalunha (18.06.2006) e da Andaluzia (18.02.2007). Disponível em [http://es.wikipedia.org/wiki/Referendos\\_en\\_Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Referendos_en_Espa%C3%B1a), acesso em 10.03.2007.

<sup>310</sup> No preâmbulo da Lei n.º 3/1984, o legislador expõe que o reconhecimento constitucional da iniciativa legislativa popular permite instrumentalizar a participação direta do titular da soberania na tarefa de elaborar as normas que regem a vida dos cidadãos e possibilita a abertura de vias para se propor ao poder legislativo a

estabelece que a proposição de lei deve ser formulada por meio de um texto em artigos, precedido de uma exposição de motivos, devendo, ainda, constar relação dos membros que compõem a Comissão Promotora da iniciativa, com seus dados pessoais. O procedimento inicia-se com a apresentação dos documentos à Mesa do Congresso dos Deputados, sendo que a proposta pode não ser admitida, se incidir em algumas das hipóteses do artigo 5.2. da referida norma<sup>311</sup>.

A prática da democracia semidireta na Espanha merece atenção, por refletir o grau de desconfiança a esses institutos em previsões constitucionais dotadas de um intrincado sistema de referendos e sensíveis limitações materiais à iniciativa popular. Em relação ao referendo, pode-se ressaltar a exclusão de modelos tradicionais desse mecanismo, permitindo apenas uma espécie do gênero referendo ordinário, cuja iniciativa de realização é exclusiva do Presidente, adquirindo função de mero mecanismo legitimador de seu governo. O referendo constitucional, por seu turno, apresenta obstáculos difíceis de serem transpostos. Quanto à iniciativa popular, esta não pode ser utilizada para reforma na Constituição, para assuntos de caráter internacional e nem para convocar referendo. Ademais, a função da Comissão Promotora é mitigada, por não ter voz no Parlamento para defesa da proposta.

#### 4.7. REINO UNIDO

O Reino Unido decerto não será analisado em razão de sua experiência com relação à democracia semidireta, a qual é escassa, mas de suas particularidades, pois em um cenário onde inexiste uma Constituição formalmente considerada, e, portanto, sem previsão expressa de mecanismos de participação direta em seus diplomas, faz-se necessário verificar se é possível a utilização desses institutos e se existe compatibilidade de tal prática com o sistema representativo britânico, notadamente reconhecido pela supremacia do Parlamento, um dos componentes do modelo de Westminster.

---

aprovação de normas cuja necessidade é amplamente sentida pelo corpo eleitoral, mas que não encontram respaldo nos partidos com representação no Parlamento.

<sup>311</sup> O caso mais recente acerca do uso da iniciativa popular na Espanha foi o projeto respaldado por um milhão e meio de assinaturas recolhidas entre 2004 e 2005, cujo objetivo seria derrogar a lei que permitiu o matrimônio entre homossexuais e exigir que apenas casais heterossexuais pudessem adotar crianças. O Congresso rechaçou a iniciativa alegando que esta recorta direitos e liberdades, salientando que seu conteúdo já foi superado pelo parlamento e pela sociedade espanhola. (Disponível em [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_235.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_235.PDF), acesso em 10.03.2007)

O sistema de governo adotado traz consigo a idéia de soberania do Parlamento, órgão pelo qual o povo britânico governa a si mesmo e que, pelo menos uma vez a cada cinco anos, é chamado a aprovar ou rejeitar a política governamental e legislativa, concedendo ou negando a maioria ao partido governante, aproximando-se de uma democracia plebiscitária<sup>312</sup>. A experiência no Reino Unido, revela sobretudo, uma disputa entre duas vultosas agremiações partidárias, que se alternam no poder e ocupam, com nitidez, os papéis de governo e oposição. O Governo, neste modelo, encontra-se dependente do Parlamento, o qual exerce controle sobre o primeiro, podendo destituí-lo, através de moção de censura. Por sua vez, como contrapeso aos seus poderes exacerbados, permite-se ao Gabinete a dissolução do Parlamento. Ressalta Duverger, entretanto, inexistirem razões para o Gabinete temer uma votação de desconfiança, uma vez que se encontra formado pelos membros de um partido que dispõe da maioria absoluta<sup>313</sup>. Esse fato este que corrobora a conclusão de que, na realidade, há uma quase fusão dos poderes Legislativo e Executivo.

A idéia de supremacia ilimitada do Parlamento, através do qual todo o poder estaria concentrado na Câmara dos Comuns, que atuaria como representante da vontade popular, motivo pelo qual não teriam cabimento quaisquer elementos próprios da democracia direta, de acordo com Arend Lijphart, foi desmentida com a convocação do referendo extraordinário de 1975. Afirma que sempre lhe afigurou enganosa a idéia de um onipotente gabinete unipartidário que, fazendo-se valer da sua maioria parlamentar, pudesse executar a sua política sem considerar a influência de elementos externos (apoio ou oposição de parceiros sociais)<sup>314</sup>. Se no âmbito nacional a consulta referendária não havia sido aplicada até a década de setenta, no nível local podem ser mencionados quatro antecedentes: criação de um Parlamento na Irlanda (1894), reforma da Câmara dos Lordes (1911), criação de uma zona livre de câmbio no interior do Império (1930) e prorrogação da legislatura da Câmara dos Comuns e prolongamento do Governo de coalizão (1945)<sup>315</sup>.

O citado referendo, em âmbito nacional, teve por objeto a permanência ou não do

---

<sup>312</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., pp. 284/285.

<sup>313</sup> DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 269.

<sup>314</sup> LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Tradução de Alexandre Correia e Francisca Bagio. Lisboa: Gradiva – publicações, Ltda., 1ª edição, 1989, pp. 24 e 32/33. Um fato que ratifica tal posicionamento ocorreu em entrevista concedida em setembro de 1977, situação em que a então líder do partido conservador na oposição, Margaret Thatcher, sugeriu que talvez fosse uma boa idéia utilizar o referendo em certas situações de crise como, por exemplo, com a greve dos mineiros. (Cf. URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 391)

<sup>315</sup> LUQUE, Luis Aguiar de. op. cit., p. 219.

Reino Unido na Comunidade Econômica Européia, observando-se que mal havia ocorrido o seu ingresso no bloco, em 1973, acirradas discussões já se encontravam desencadeadas acerca da razoabilidade dessa adesão, inclusive com críticas baseadas numa eventual perda de soberania. Ademais, a persistência de uma grave crise econômica, com exorbitantes taxas de inflação, conduziu os debates à única forma viável de solução desse caso concreto: a consulta ao povo. Dentre os compromissos assumidos pelo Partido Trabalhista, através de seu líder Harold Wilson, na campanha para as eleições gerais de 1974, estavam justamente o de renegociar as condições de adesão do Reino Unido à CEE e o de submeter os resultados ao veredicto popular.

Ao tomar o poder como primeiro-ministro, enfrentou uma austera crise intrapartidária que transpareceu ao obter uma redução da contribuição financeira a ser paga ao bloco e constatar que a oposição conservadora estava satisfeita com a negociação e alguns correligionários trabalhistas demonstravam desagrado. Logo, o referendo de 05 de junho de 1975 configurou-se primordialmente em um caminho adotado por H. Wilson para salvar a unidade do seu partido e do próprio governo, transportando as divergências para fora da esfera partidária, que seriam definitivamente resolvidas após pronúncia popular<sup>316</sup>. O resultado final foi favorável à permanência, com 67,2% dos votos dos eleitores, o que, contudo, não impediu a renúncia de Wilson em 1976 e a sua substituição por James Callaghan<sup>317</sup>.

Em que pese ter sido introduzido na política britânica pelas razões erradas, o referendo no Reino Unido foi considerado pela doutrina como uma consulta popular legítima, configurando-se em uma importante fonte de solução das tensões do sistema político. A inovação ainda significou uma ruptura com a idéia de exclusividade parlamentar, sem, contudo, desrespeitar as suas instituições tradicionais, funcionando não como elemento distorcido da vontade do Parlamento, mas como ratificadora das resoluções ali tomadas<sup>318</sup>. Até o momento, inexistem

---

<sup>316</sup> De acordo com Luís Barbosa Rodrigues, o evento britânico destinou-se sobretudo à resolução de uma crise interna do Partido Trabalhista, profundamente dividido sobre a questão européia, sendo que só isso permite compreender a situação bizarra de um Governo em que, publicamente, dezesseis dos seus membros faziam campanha pela manutenção nas Comunidades, optando outros sete pela posição inversa. (RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 87)

<sup>317</sup> Informações disponíveis no site <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1226088,00.html>, acesso em 13.03.2007.

<sup>318</sup> LUQUE, Luis Aguiar de. op. cit., pp. 230/232. Maria Benedita Urbano, por sua vez, entende ser difícil enxertar o referendo no contexto das tradições constitucionais britânicas, pois o instituto ofende a soberania da Corte no Parlamento e acarreta uma desresponsabilização do Parlamento e do Governo. Ademais a decisão acerca da sua utilização estaria nas mãos do Governo e da maioria que o suporta na Câmara dos Comuns. (URBANO,

relatos de um nova consulta popular, o que teria acontecido se o Governo britânico não tivesse decidido adiar os planos para a realização de um referendo sobre a ratificação da Constituição Europeia, após a rejeição da França e Holanda<sup>319</sup>.

#### 4.8. ARGENTINA

A Constituição argentina de 1853, em seus artigos 1º e 22, assevera a adoção da forma de governo representativa, republicana e federal, em que o povo não delibera nem governa, senão por meio de seus representantes, os quais exercem o poder no período de duração de seus mandatos. A introdução de mecanismos de democracia semidireta no texto constitucional (arts. 39 e 40) ocorreu tão somente com a última Reforma, em 22.08.1994, realizada pela Convenção Constituinte na província de Santa Fé.

Entretanto, pode ser mencionada a experiência plebiscitária ocorrida naquele país em 07.03.1835, quando a Sala de Representantes de Buenos Aires nomeou Juan Manuel de Rosas para governador e capitão geral da província, outorgando-lhe plenos poderes, e este solicitou um plebiscito para convalidar a lei que lhe outorgou o poder público, observando-se que dos nove mil, trezentos e vinte votos, apenas oito foram contrários (cinco civis, dois militares e um sacerdote). Em 1842, Rosas alcançou o poder absoluto sobre o território argentino, estabelecendo um regime ditatorial apoiado nas massas, razão pela qual os homens que edificaram e consolidaram a organização nacional argentina atual tinham restrições em relação às consultas populares<sup>320</sup>, ressaltando-se, contudo, que a crescente apatia política dos cidadãos impulsionou a busca por novos canais na democracia semidireta<sup>321</sup>.

---

Maria Benedita Malaquias. op. cit, pp. 392/393)

<sup>319</sup> A consulta teria sido realizada em maio de 2007, sendo que na ocasião do seu adiamento Tony Blair garantiu que o Reino Unido nunca adotará um tratado constitucional sem o submeter antes à votação em referendo, repetindo os termos do anúncio por ele realizado em 2004, quando sustentou que ao povo deveria se dar a palavra final, devendo ser questionado sobre sua opinião, após todas as questões terem sido debatidas, esclarecidas e decididas pelo Parlamento. (disponível no site [www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03064.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03064.pdf), acesso em 13.03.2007)

<sup>320</sup> ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 308.

<sup>321</sup> “Como se dijo, una reforma constitucional debe introducir mecanismos como el referéndum, la iniciativa y la revocatoria, la consulta popular, etcétera. (...) Pero sobre todo debe producirse un proceso de desconcentración genuina del poder que permita a los ciudadanos participar em forma directa em ámbitos políticos reducidos donde se tomen decisiones importantes. Esa participación – que, como acabamos de decir, entra em tensión com la dinámica del presidencialismo – es fundamental para ampliar los espacios de poder democrático frente a las presiones corporativas, las que encontrarán más dificultades de ejercicio cuando las decisiones sean adoptadas no por unos cuantos burócratas condescendientes, sino por los propios ciudadanos afectados.”

Primeiramente, deve ser analisada a iniciativa popular de leis, prevista no artigo 39 da Constituição argentina e regulamentada pela Lei 24.747. De acordo com o dispositivo constitucional citado, os cidadãos têm o direito de iniciativa para apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados, órgão representante do povo, observando-se que sua aplicação, durante um determinado período, pendia de norma regulamentadora<sup>322</sup>, a qual deveria, primeiro, obter a aprovação da maioria absoluta dos membros de cada Câmara Legislativa, sujeitando-se à sanção do Congresso, e, segundo, respeitar a limitação do número de assinaturas, não podendo exigir um número maior do que três por cento do eleitorado nacional. Ademais, faz-se necessário enfatizar a imposição estabelecida ao Congresso argentino, que deverá, no prazo de doze meses, pronunciar-se sobre o projeto, configurando-se tal particularidade uma evidente contribuição para que se garanta sua eficácia. Apresenta-se, por fim, rol de restrições materiais, não podendo ser objeto de iniciativa popular: a) reforma constitucional; b) tratados internacionais; c) tributos; d) orçamento; e e) matéria penal<sup>323</sup>.

A Lei 24.747, publicada em 24.12.1996, por sua vez, define um limite mínimo de assinaturas, devendo o projeto contar com o apoio de um número de cidadãos não inferior a um e meio por cento dos eleitores cadastrados para a eleição de deputados nacionais, bem como representar pelo menos seis distritos eleitorais (art. 4º). O referido dispositivo também menciona o uso do instituto democrático em questão no âmbito regional, apontando-se para o fato de que a percentagem (1,5%) será considerada apenas sobre os eleitores das províncias da região envolvida. O artigo 5º da lei em questão enumera os requisitos da iniciativa popular, citando-se dentre eles: a) pedido redigido em forma de lei e em termos claros; b) projeto com a assinatura dos peticionantes elucidando o nome, sobrenome, número e tipo de documento e domicílio que conste no cadastro eleitoral; e c) descrição dos gastos e

---

(NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2ª reimpresión, 2002.)

<sup>322</sup> A terceira disposição transitória da Constituição argentina, afirma que a lei regulamentadora do exercício da iniciativa popular devia ser aprovada dentro dos dezoito meses contados da sanção do artigo 39, salientando Helio Juan Zarini a importância desta norma, pois evitou que tivesse transcorrido um lapso temporal muito prolongado, como ocorrido em outros países, o que ocasionaria prejuízo ao desenvolvimento e à prática deste direito que abre possibilidades de participação e protagonismo dos cidadãos. (ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 311)

<sup>323</sup> Importante mencionar as lições de Sagüés, ao expor que, com relação aos tratados internacionais, foi justificada a sua exclusão em razão das possíveis complicações que poderiam ser ocasionadas pela iniciativa popular no âmbito das relações internacionais. Quanto aos demais assuntos, foram feitas apenas menções vagas acerca da complexidade destes. Esclarece que, excetuado o caso dos tratados internacionais, as proibições restantes não têm fundamentação convincente, criticando a incoerência do constituinte, que por um lado exalta o papel do povo na democracia, e, por outro, mitiga o seu uso. (SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Elementos de derecho consitucional*. 3ª edição actualizada y ampliada, tomo 1, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2001, p. 425)

origem dos recursos que surgiram no período anterior à apresentação do projeto na Câmara dos Deputados, por causa de impedimentos legais à contribuição econômica para sua tramitação (art. 12º)<sup>324</sup>.

A consulta popular, instituto previsto no artigo 40 da Constituição argentina, engloba em seu conceito dois mecanismos de democracia semidireta: plebiscito e referendo. Pode ser dividida em vinculante e não vinculante. A consulta vinculante encontra-se estabelecida no primeiro parágrafo do dispositivo supramencionado, o qual define que o Congresso, por meio de iniciativa da Câmara, poderá submeter à consulta popular um projeto de lei, enfatizando que a aceitação do projeto pelo povo converterá este em lei e sua promulgação será automática, não podendo sofrer veto presidencial. Em relação à Lei 25.432, de 23.05.2001, que regulamentou estas consultas, o legislador estipulou, principalmente, ao voto obrigatório dos cidadãos na consulta vinculante (art. 3º), a necessidade de que pelo menos trinta e cinco por cento dos eleitores tenham emitido suas opiniões nas urnas, para validade e eficácia da consulta (art. 4º) e, no caso de manifestação afirmativa do povo, a publicação da lei no prazo de dez dias posteriores à proclamação do resultado. Se for obtido resultado negativo, só poderá ser reiterado o projeto de lei ou repetida a consulta após o decurso de prazo de dois anos (art. 5º).

A consulta popular não vinculante também se encontra definida no artigo 40 da Constituição argentina e permite ao Congresso ou ao Presidente da Nação, dentro de suas respectivas competências convocá-la, observando-se que, nesse caso, o voto e os resultados da consulta não serão obrigatórios, razão pela qual os órgãos governamentais podem atuar e decidir de forma distinta ao que foi deliberado pelo povo. De acordo com a Lei 25.432, pode ser submetido à consulta popular não vinculante todo assunto de interesse geral para a Nação, com exceção daqueles projetos de lei cujo procedimento de sanção se encontre especialmente regrado pela Constituição nacional. A convocação realizada pelo Poder Executivo será realizada por meio de decreto, com o acordo geral de todos os ministros, que deverão referendá-lo. Ao contrário, a consulta popular pode ser convocada por qualquer uma das Câmaras do Congresso necessita ser aprovada pela maioria absoluta dos

---

<sup>324</sup> Na Argentina, poucos projetos de iniciativa popular alcançaram a quantidade de assinaturas requeridas por lei. O caso mais relevante, por ter contado com o maior número de assinaturas no país (cerca de um milhão de eleitores), foi o projeto denominado "*El Hambre más Urgente*", cujo objetivo era assegurar um seguro-alimentação para todos os menores de cinco anos e para suas mães, em todo o país, tendo sido rapidamente analisado e aprovado pelo Congresso. (disponível em <http://www.iniciativapopular.org>, acesso em 10.04.2007)

membros presentes em cada uma delas. Se o projeto de lei submetido à apreciação popular obtiver a aprovação da maioria absoluta de votos válidos, será tratado pelo Congresso da Nação, sendo automaticamente incorporado à pauta de trabalhos parlamentares da Câmara dos Deputados seguinte à data de fechamento da proclamação do resultado<sup>325</sup>.

A análise dos institutos da democracia semidireta na Argentina, em que pesem a introdução recente destes no texto constitucional e a utilização não freqüente no âmbito nacional, é importante em face da relativização do preceito que estabelece que o povo não decide senão por meio de seus representantes. Ademais, trata-se de país vizinho e com trajeto político que guarda semelhanças com o brasileiro. Decerto, tal como nos demais países, existem pontos desfavoráveis ao seu uso, como a ausência de organizações com estruturas de alcance nacional para impulsionarem as iniciativas populares. A imposição de um prazo para análise de tais projetos pelo Parlamento e o caráter não vinculativo das consultas populares propostas pelo Poder Executivo, contudo, demonstram cuidados com a eficácia e o escopo de tais mecanismos.

#### 4.9. URUGUAI

O Uruguai possui uma ampla experiência na prática da democracia semidireta, que se iniciou com o plebiscito de 1917, o qual estabeleceu a separação entre Igreja e Estado. Trata-se do único país latino-americano a adotar expressamente esse modelo democrático desde a década de trinta, uma vez que o artigo 72 da Constituição de 1934 dispunha que a soberania da nação seria exercida diretamente pelo corpo eleitoral nos casos de eleição, iniciativa e referendo; e indiretamente pelos poderes representativos<sup>326</sup>. Na Constituição vigente de 1967, com a última alteração realizada em 31.10.2004, foram previstos os seguintes mecanismos: referendo, iniciativa popular e plebiscito; decerto em número menor que alguns países da América do Sul, como Venezuela, contudo, com aplicações efetivas.

---

<sup>325</sup> Um antecedente da consulta popular não vinculativa foi o decreto 2272/84, que convocou os cidadãos para se manifestarem acerca de questões atinentes ao denominado Conflito de Beagle, no qual Argentina e Chile discutiam acerca da posse das ilhas localizadas entre a parte oriental do Canal de Beagle e o Canal de Hornos. Tal embate foi resolvido justamente com a aceitação pelo povo argentino da proposta apresentada pela Santa Sé, no papel de mediadora, outorgando as ilhas em disputa ao Chile e uma parte da zona econômica exclusiva à Argentina. (Cf. ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 423)

<sup>326</sup> Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. op. cit., p. 42.



A primeira Constituição uruguaia a conter institutos de participação popular direta foi a de 1919, que consagrou o direito de iniciativa sobre assuntos de interesse local, desde que apoiado, no mínimo, por vinte e cinco por cento dos inscritos em uma determinada circunscrição (art. 141). A Constituição de 1934, por sua vez, acrescentou a possibilidade de se instituir um referendo em matéria municipal através da aprovação de lei pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara (art. 265), tendo sido regulamentado, posteriormente, pela Lei n.º 9.515 de 1935. Essa lei também dispôs sobre o referendo departamental e alterou a iniciativa prevista no texto constitucional anterior, de modo que passaram a ter esse direito quinze por cento dos inscritos residentes em uma localidade onde se discutiam assuntos pertinentes à sua jurisdição (art. 266). Encontra-se nela igualmente previsão acerca da iniciativa popular para reforma constitucional, observando-se que o projeto deve contar com o apoio de pelo menos vinte por cento dos cidadãos inscritos no Registro Civil, devendo o povo ser ulteriormente consultado (art. 284). A Constituição de 1952 apenas limitou o emprego do referendo, restringindo-o ao âmbito departamental, cuja finalidade é servir unicamente como recurso contra os decretos das Juntas Departamentais, sendo que, em relação à revisão total ou parcial da Constituição, reduziu a percentagem de cidadãos para dez por cento (art. 331).

Na vigência da Constituição de 1967, introduziu-se o instituto do referendo abrogativo, encontrando-se, dessa forma, previstos no atual texto constitucional uruguaio o plebiscito e o referendo para as leis de reformas da Constituição (nesse caso obrigatório) e para as demais leis, bem como a iniciativa popular para a reforma da Constituição e para as demais leis<sup>327</sup>. Insta ressaltar que plebiscito e referendo, nesse caso, não são mecanismos semelhantes, pois a consulta plebiscitária configura-se como a última etapa, de caráter obrigatório, do processo de reforma constitucional, apresentando profunda parença com outro instituto ora tratado no direito estrangeiro: o referendo constitucional. Trata-se o plebiscito, portanto, de tipo de consulta popular através do qual os cidadãos uruguaios aprovam ou rejeitam um regime constitucional proposto por um dos quatro procedimentos estabelecidos no artigo 331, “a”, “b”, “c” e “d” da Constituição, podendo-se mencionar, dentre eles, as reformas promovidas por iniciativa popular e por leis constitucionais aprovadas por dois terços dos membros de cada uma das

---

<sup>327</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 117/118.

Câmaras dentro de uma mesma Legislatura<sup>328</sup>.

O mecanismo referendário pode ser utilizado nos âmbitos departamental e nacional. O referendo de caráter nacional, conforme acima exposto, tem natureza revogatória, atentando-se para o fato relevante de que a sua realização pode ser impulsionada pelo povo, através da adesão a esse recurso de pelo menos vinte e cinco por cento do total dos inscritos habilitados para votar, os quais exercerão, por conseguinte, o direito de iniciativa ante o Poder Legislativo. Encontram-se, na sua previsão constitucional (art. 79, §2º) duas restrições, não podendo ser aplicado se versar sobre lei que estabeleça tributos, nem se a matéria for de iniciativa privada do Poder Executivo. Cumpre observar que o referendo foi regulamentado pela Lei n.º 16.017 (1989), com modificações posteriores pela Lei n.º 17.244 (2000), sendo que a citada norma apresenta em seu artigo 22, acréscimo ao rol de matérias não passíveis de impugnação por esta consulta, como as leis constitucionais do artigo 331 da Constituição, e esclarece que por tributos devem ser compreendidos impostos, taxas e contribuições especiais.

Na legislação específica é possível verificar, outrossim, que o referendo será diretamente apresentado à Corte Eleitoral, que será o juiz deste ato, bem como seu organizador e órgão competente para sua qualificação. Esse instituto de democracia semidireta pode ser contrário à totalidade da lei ou apenas uma parte dela, devendo-se individualizar pelos seus números qual ou quais artigos precisamente deverão ser revogados; sendo que obrigatoriamente tal recurso somente poderá ser interposto dentro do prazo de um ano da promulgação da norma a ser retirada do ordenamento jurídico (arts. 25 e 27), que ocorrerá de forma expressa ou tácita pelo Poder Executivo (art. 28). Dentre os referendos ab-rogativos realizados, cumpre aqui mencionar os referentes à lei de anistia geral aos militares e à lei de privatização da empresa petroleira ANCAP, a qual foi revogada; observando-se que em 2001, quando se havia recolhido assinaturas suficientes para revogar a lei que permitia a privatização da companhia de telecomunicações, em que pese tal iniciativa possivelmente ser inconstitucional, por afetar assunto tributário, o governo preferiu

---

<sup>328</sup> No período de 1917 a 2004, o Uruguai, de acordo com a exposição de David Altman, já conta com um grande número de plebiscitos, podendo-se mencionar as consultas realizadas: a) em 19.04.1934 foram aprovados o restabelecimento do presidencialismo, a mudança de representação no Senado e a incorporação de plebiscitos constitucionais, b) em 28.11.1971, a rejeição da proposta de reeleição presidencial, c) em 26.11.1989, aprovação (72,51%) do ajuste das pensões à inflação, d) em 31.10.1999, rejeição da proposta de autonomia financeira das Cortes, e e) em 31.10.2004, o povo manifestou sua oposição à privatização das águas, aprovando a inclusão destas como direito humano básico na Constituição. (Informações disponíveis no site: [www.dd-la.ch/download/Case04\\_Uruguay.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Case04_Uruguay.pdf), acesso em 01.04.2007)

revogá-la unilateralmente<sup>329</sup> .

O referendo departamental também tem natureza ab-rogatória e igualmente encontra-se previsto na Constituição, no artigo 304, verificando-se que seu alcance é restrito aos decretos das Juntas Departamentais. Em que pese a ausência de uma lei regulamentadora, esse tipo de consulta é comumente aceita, restando, contudo, dúvidas acerca de sua abrangência, isto é, se poderia ser apresentado contra todos os decretos com força de lei, sem distinção de matéria, ou deveria seguir as mesmas limitações do referendo previsto para a esfera nacional. Quanto à iniciativa popular, é prevista a aplicação desse mecanismo tanto para a reforma constitucional, quanto para a elaboração de leis<sup>330</sup>. De acordo com o parágrafo 2º, do artigo 79, da Constituição, a iniciativa é vinculada à interposição de referendo, cabendo a vinte e cinco por cento do corpo eleitoral dar início ao processo para sua convocação, o qual ocorrerá por uma das vias previstas na Lei n.º 16.017. Diferentemente desta possibilidade, que tem sido regularmente utilizada, o referido dispositivo constitucional ainda permite o exercício da iniciativa popular, por um quarto do eleitorado, para criação de matéria legislativa nacional, mas não há até o presente momento registro da sua ocorrência.

O direito de iniciativa é também um meio de se promover a reforma constitucional (art. 331, “a”), pendendo de dez por cento dos cidadãos inscritos no Registro Civil Nacional apresentarem um projeto que será levado ao Presidente da Assembléia Geral; sendo a forma de iniciativa mais utilizada. Com base no parágrafo 2º, do artigo 304 da Constituição, a iniciativa popular também poderá ser instituída e regulamentada por lei para matéria de Governo Departamental, sendo que o artigo 305 ampliou a possibilidade de se apresentar a iniciativa a qualquer órgão de governo desta localidade e não somente à Junta Departamental, exigindo quinze por cento dos inscritos residentes na circunscrição.

---

<sup>329</sup> Informações disponíveis na pesquisa denominada “La Democracia Directa en America Latina”, presente no site: [www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf](http://www.demopunk.net/sp/intern/DemocraciaAmericaLatina.pdf), acesso em 02.04.2007. Cumpre observar que Maria Victoria Benevides analisa especificamente o referendo de 1989 acerca da denominada “lei do ponto-final”, que garantia a anistia aos militares acusados de crimes durante a ditadura (1973-1984) e não foi revogada. Esclarece que a: “(...) lei- chamada “da caducidade da pretensão punitiva do Estado” - fora aprovada por maioria parlamentar em dezembro de 1986, por proposta do governo sob forte pressão dos militares(...). Vemos claramente como a consulta popular, feita corretamente, seria necessária, pois é sempre mais fácil para as Forças Armadas fazer pressão sobre os legisladores (alguns já identificados com o lobby militar) do que sobre todo o povo. A rigor, os militares podem fechar o Congresso – mas não podem 'despedir' o povo, a não ser pela ditadura.” (BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, pp. 99/100)

<sup>330</sup> Cf. DUARTE NETO, José. op. cit., p. 83.

O Uruguai é um dos países sul-americanos com maior tempo de regime democrático, sendo que os institutos de democracia direta no país conseguiram sobreviver ao regime militar e subsistem desde a Constituição de 1919. Cumpre observar a sua larga e rica tradição no uso desses mecanismos, com mais de vinte experiências nos últimos cinquenta anos, combinando adequadamente formas como o referendo e o plebiscito com a iniciativa popular, os quais convivem em harmonia com o sistema representativo. Entretanto, existem aspectos que merecem ser criticados, como o alto número de assinaturas para a iniciativa popular, a sua ambigüidade no texto constitucional e o complexo procedimento previsto para o referendo ab-rogativo.

#### 4.10. OUTROS PAÍSES

O presente tópico visa à análise breve das experiências de democracia semidireta em outros países. Iniciar-se-á o estudo pela América do Sul, onde a participação popular na atividade legislativa é pouco difundida, o sistema presidencial é excessivamente centralizado e os Parlamentos têm um perfil reconhecidamente oligárquico<sup>331</sup>. Contudo, é incontestável o real avanço desse modelo democrático no continente, reflexo não somente da inclusão dos mecanismos de participação popular direta nos assuntos públicos nas Constituições nacionais, mas também da crescente aplicação de tais institutos principalmente nas duas últimas décadas do século vinte. Ainda assim, suas debilidades são aparentes, como, por exemplo, na grande maioria dos países o direito de iniciativa para promover consultas populares é uma faculdade exclusiva dos órgãos representativos e o número expressivo de mecanismos previstos nas Constituições, por vezes, contrastam com uma prática irrelevante.

A Constituição da Colômbia é certamente a que abrange o mais extenso rol de institutos de atuação do povo: plebiscito, referendo, consulta popular<sup>332</sup> e outras formas a serem definidas (art. 40, 2 e 104), revogação de mandato (art. 40, 4),

---

<sup>331</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 42.

<sup>332</sup> Os mecanismos de participação popular encontram-se regulamentados pela Lei 134 de 1994, diferenciando, por exemplo, a aplicação do referendo para que o povo aprove ou rejeite um projeto de norma jurídica ou revogue ou não uma norma já vigente; do plebiscito para o povo se pronuncie, mediante convocação do Presidente da República, para apoiar ou rejeitar uma determinada decisão do Executivo; e da consulta popular, pelo qual uma pergunta de caráter geral sobre um assunto de abrangência nacional, departamental, municipal, local ou distrital é submetida à manifestação do povo.

iniciativa popular (5% dos cidadãos para proposição de leis, 10% para impulsionar o referendo ab-rogativo e 5% para promover reformas constitucionais)<sup>333</sup>. Contempla, também, a possibilidade de referendo para as leis de reforma constitucional (arts. 374 e 378) e para derrogar uma lei ordinária (art. 170), bem como o referendo obrigatório no caso de reforma constitucional que abranja os direitos e garantias e as formas de participação popular (art. 377)<sup>334</sup>.

O Equador é um país que também merece ser citado em razão da sua peculiar prática da democracia semidireta. Cumpre verificar que em três consultas realizadas (1994, 1995 e 1997), trinta e dois assuntos diferentes foram sujeitos à apreciação popular<sup>335</sup>. Na Constituição de 1998, encontram-se previstos os seguintes institutos: a) revogação de mandato por meio de pedido de trinta por cento dos cidadãos, face descumprimento de mandato ou corrupção; b) iniciativa popular de leis (0,25% do corpo eleitoral, não podendo versar sobre matérias orçamentárias e de iniciativa do Presidente); c) iniciativa popular para reformas constitucionais (um por cento do corpo eleitoral); d) consulta popular acerca de matérias de transcendental importância (por iniciativa do povo - 8% de adesão - ou do Presidente); e e) consulta popular para reformas constitucionais (iniciativa do Presidente ou do Congresso)<sup>336</sup>.

A Constituição venezuelana de 1999 também tem especial importância quando verificado o grande número de mecanismos nela previstos, que permitem a atuação do povo nas questões inerentes à coletividade, salientando-se que, em razão da recente instabilidade política que marca o país, dificilmente esses instrumentos

<sup>333</sup> De acordo com José Duarte Neto, a Carta Colombiana inova, quando permite aos cidadãos que uma pessoa indicada seja ouvida pelas duas Câmaras durante todo o tramitar do processo legislativo. (DUARTE NETO, José. op. cit., pp. 84/85)

<sup>334</sup> Cf. MELO, Mônica de. op. cit., p. 118. Tais previsões, contudo, demonstram que as exigências presentes no texto constitucional, na realidade, tornaram impraticáveis esses institutos, sendo que um dos raros casos de atuação do povo foi o referendo informal convocado por iniciativa popular, a partir de movimento estudantil denominado *septima papeleta*, que originou a consulta para reforma da Constituição em 1990.

<sup>335</sup> Se em um primeiro momento se poderia concluir que a atuação do povo no cenário político equatoriano seria efetiva e relevante, a mistura de assuntos que não guardavam relação entre si demonstrou uma maneira não honesta com os cidadãos de fortalecimento do Executivo, o qual passava a conhecer os posicionamentos daqueles, implementando na realidade apenas as decisões que lhe interessavam, pois não possuíam tais consultas caráter vinculativo.

<sup>336</sup> De acordo com Rodrigo Borja, através dessas consultas, o Equador tem rejeitado reformas legais e produzido emendas à Constituição. (BORJA, Rodrigo. op. cit., p. 858) Ressalta-se que a última consulta popular realizada em 15.04.2007, que aprovou a instauração de uma nova Assembléia Constituinte para elaboração de nova Constituição, também foi bastante criticada. Segue trecho da reportagem "Plebiscito deixa equatorianos confusos" (Jornal "O Globo", da Seção "O Mundo", p. 41, de 12.04.2007): "Para Correa, a assembléia, que tem como objetivo reescrever a Constituição, deve ser motor de sua já declarada intenção de aplicar no Equador o 'socialismo do século XXI', seguindo seu aliado venezuelano Hugo Chávez (...). Mas mesmo com quase toda a população em dúvida sobre os termos da assembléia, Correa deve ganhar 'um voto de confiança do povo', como explica o cientista político Felipe Burbano, também da Flacso."

democráticos não serão utilizados com parcialidade<sup>337</sup>. O próprio texto constitucional vigente, que estabeleceu a República Bolivariana da Venezuela, é fruto de dois referendos populares: para convocação de uma Assembléia Constituinte e para sua aprovação, ambos de 1999. Dentre os seus institutos, apresentam-se: a) o referendo popular sobre matérias de especial transcendência (iniciativa concorrente do Presidente ou de dez por cento do eleitorado); b) a revogação de todos os cargos eleitos pelo povo, transcorrida a metade do mandato, por um número mínimo de vinte por cento dos eleitores inscritos<sup>338</sup>; c) referendo para aprovação de lei (iniciativa de dois terços da Assembléia, que deve contar com o apoio de vinte e cinco por cento dos votos, de dez por cento dos eleitores ou o do Presidente); d) referendo ab-rogativo de leis (iniciativa do Presidente ou dez por cento dos eleitores) e de decretos com força de leis (iniciativa por cinco por cento dos eleitores), não estando sujeitas a esse tipo de consulta matérias como anistia e orçamento; e e) iniciativa popular legislativa e constitucional<sup>339</sup>.

Em relação ao Chile, a sua Constituição, com a modificação da Lei 20.050 de 2005, prevê que a soberania nacional será exercida pelo povo através do plebiscito e de eleições periódicas. Dessa forma, o único mecanismo de participação direta é a consulta plebiscitária, que poderá ser convocada, mediante decreto, apenas pelo Presidente da República, dentro dos trinta dias seguintes à insistência de ambas as Câmaras para que o projeto de reforma constitucional seja por ele promulgado<sup>340</sup>. Na Bolívia, a previsão dos institutos de democracia direta é recente. A

<sup>337</sup> A atual Constituição da Venezuela admite apenas uma reeleição, mas com base em notícia publicada na FolhaOnLine de 06.05.2006, Hugo Chávez quer plebiscito que permita reeleição até 2031, afirmando que: "Ainda que me acusem de querer me perpetuar no poder, vou perguntar a vocês: 'Está de acordo que Hugo Chávez seja presidente até o ano de 2031, sim ou não?' Vamos ver o que acontece. De todos os modos, algum dia eu vou ir embora, mas o mais importante não é que vá ou que não vá, mas que não se vá agora, neste momento que apenas começa.". (Disponível no site: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95675.shtml>, acesso em 10.03.2007)

<sup>338</sup> Em 16.08.2004, o Conselho Nacional Eleitoral anunciou o resultado do referendo revogatório ao governo do presidente Hugo Chávez, com 94,94% dos votos eletrônicos contados, a oposição não conseguiu número de votos suficiente para a sua destituição. (Informação disponível no site: [http://www.unidadepopular.org/alan\\_woods2.htm](http://www.unidadepopular.org/alan_woods2.htm), acesso em 10.03.2007)

<sup>339</sup> "Para o processo legislativo iniciado pela via popular, existe a obrigatoriedade de que as discussões parlamentares comecem na sessão legislativa ordinária que seguir aquela da apresentação da proposta. Isso não ocorrendo, o projeto será enviado para um referendo aprobatório. À iniciativa popular de deflagar o processo legislativo comum, bem como o de emenda e reforma à Constituição, a Carta Venezuelana acresce o de convocar o Poder Constituinte Originário, não podendo a isso se opor nenhum dos poderes constituídos". (DUARTE NETO, José. op. cit., p. 85)

<sup>340</sup> Acerca da experiência plebiscitária chilena, pode-se recordar o seu uso no regime chefiado pelo General Augusto Pinochet, cuja função era eminentemente cesarista, posto que a eleição de Presidente da República se processava mediante indicação unânime dos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas, e, em caso de não logrã-la, devia ser convocado plebiscito para que a cidadania decidisse, confirmando a designação ou rechaçando-a. (AFFONSO, Almino. op. cit., p. 16). Foi também um plebiscito realizado em 1988 que determinou que o ditador desse lugar a um novo líder, o que ocorreu nas em 11.03.1990, quando Patricio Aylwin assumiu a presidência.

regulamentação do referendo ocorreu com Lei n.º 2.769/2004, existindo, portanto, três âmbitos de consulta referendária (nacional, departamental e municipal). O referendo terá, outrossim, caráter vinculante e não poderá versar sobre assuntos fiscais, segurança interna e externa e divisão política da República, e poderá ser convocado por iniciativa do povo (6% - nacional; 8% - departamental e 10% - municipal)<sup>341</sup>. A iniciativa popular foi introduzida em 2002 no texto constitucional, podendo os cidadãos apresentarem projetos de qualquer matéria diretamente ao Poder Legislativo.

A Constituição peruana de 1993, aprovada por referendo, estabelece em seu artigo 31 que o povo participará dos assuntos públicos mediante referendo<sup>342</sup>, iniciativa legislativa, revogação de mandatos e o inovador instituto da “exigência de prestação de contas”. Podem ser submetidas a referendo a reforma constitucional total ou parcial, a aprovação de normas com força de lei, os ordenamentos municipais e as matérias relativas ao processo de descentralização. Tal reforma, que se for provocada pelo povo deve contar com 0,3% do eleitorado, somente não será submetida à consulta referendária se for aprovada pelo Congresso em duas legislaturas ordinárias sucessivas com uma votação favorável (dois terços do número de congressistas).

A Constituição do Paraguai também prevê mecanismos do referendo legislativo e constitucional, e iniciativa popular legislativa e de reforma constitucional, esta última devendo contar com o assentimento de trinta mil eleitores (arts. 121, 123 e 290). Dentre os assuntos que não podem ser objeto de consulta referendária, citam-se: a defesa nacional, as relações internacionais e a limitação da propriedade imobiliária. O Código Eleitoral (Lei n.º 834/96) dispõe ainda que a iniciativa para o referendo legislativo reside no Presidente, cinco senadores ou dez deputados, devendo-se indicar na ocasião se este terá o caráter consultivo ou vinculante. A iniciativa

---

<sup>341</sup> Um referendo relevante ocorreu em 18.07.2004 acerca do futuro das reservas de gás natural, que contou com respostas positivas para as cinco questões abordadas. (Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/Bolivian\\_gas\\_referendum,\\_2004](http://en.wikipedia.org/wiki/Bolivian_gas_referendum,_2004), acesso em 10.03.2007) Vale ressaltar que o presidente boliviano Evo Morales recentemente anunciou que irá elaborar um projeto de lei para instituir a destituição pelo voto popular das autoridades em caso de má administração, atos de corrupção ou violação de direitos humanos. Como na Venezuela, o *recall* se daria por meio de um referendo popular. (Jornal “O Estado de São Paulo”, seção “Internacional”, 14.01.2007, p. A12)

<sup>342</sup> O último referendo realizado em outubro de 2005 foi rejeitado por 69% dos votantes e o objeto de sua consulta era a criação de cinco macro-regiões, ocasionando ao mesmo tempo a integração e a descentralização. O que explicaria esse resultado seria a falta de informação do eleitorado, que, na dúvida, preferiu rejeitar a proposta, bem como o temor provocado por alguns partidos políticos nas últimas semanas que antecederam a votação. (Informações disponíveis no site: <http://libardobuitrago.blogspot.com/2005/10/referendum-en-peru-el-69-de-los-que.html>, acesso em 11.03.2007)

legislativa popular, por sua vez, deverá ser concretizada através de um projeto precedido de uma exposição de motivos, assinado por pelo menos dois por cento dos eleitores inscritos no Registro Civil Permanente.

A Europa é, de modo indubitável, dentre os continentes, o que detém países com a mais vasta experiência de democracia semidireta. A Dinamarca é um exemplo, pois se vale bastante do mecanismo referendário, principalmente na região nórdica. Em um curto espaço de tempo (1920 a 1978), foram realizadas treze consultas<sup>343</sup>. Seu texto constitucional (1953) consagra diversos tipos de referendos: constitucional, legislativo e convencional. O primeiro não possui limitação material; o segundo não pode versar sobre nacionalidade, lançamento de impostos, empréstimos, expropriações, ou quaisquer outros atos que possam contender com obrigações decorrentes de convenções internacionais; e o terceiro deve destinar-se, exclusivamente, à integração originária ou superveniente do Estado em certas organizações, ressaltando-se que este último somente será realizado se no Parlamento não for possível reunir uma maioria de cinco sextos favorável a tal vinculação internacional. Apenas o referendo legislativo é facultativo, enquanto os demais obrigatórios, salvo se incidirem sobre a maioria para efeitos eleitorais. Os referendos, em geral, têm sempre efeitos vinculativos, mas estes se encontram dependentes de um exigente número mínimo de votantes (constitucional - 40% dos inscritos para aprovação; e legislativo e convencional - 30% dos inscritos votando contra ele, para que seja rejeitado)<sup>344</sup>.

As experiências de democracia semidireta na Irlanda baseiam-se, como na Dinamarca, essencialmente no uso do mecanismo referendário, inexistindo, igualmente, a hipótese de iniciativa popular para a convocação de tais consultas. A história referendária irlandesa é relativamente rica, pois foram registrados vinte e cinco referendos desde a entrada em vigor da Constituição de 1937, que prevê expressamente duas modalidades desta consulta: a) referendo constitucional obrigatório, após aprovação da proposta de emenda constitucional pelas duas

---

<sup>343</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 365. Observe-se comentário na obra de Burdeau, Hamon e Troper, de que após a reforma de 1953, um terço dos membros do Parlamento poderiam exigir que fosse objeto de referendo uma lei já promulgada, configurando-se esta iniciativa de consulta o último recurso garantido à minoria. (BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. op. cit., p. 121)

<sup>344</sup> Cf. RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 87. Através do mecanismo referendário foi que o Tratado de Maastricht em um primeiro momento foi rejeitado (1992) na Dinamarca. Por meio de um novo referendo (1993) é que ele foi aceito, contudo, após a formulação de reservas ao próprio Tratado. O referendo também seria utilizado em 27.09.2005 para aprovação ou rejeição da Constituição Européia, mas tal como no Reino Unido, as rejeições de França e Holanda ocasionaram o seu cancelamento.



Câmaras do Parlamento, e b) referendo legislativo, de caráter facultativo, cuja decisão final acerca de sua realização é do Presidente<sup>345</sup>, sendo implicitamente admitido o referendo convencional para incorporação de normas de fonte internacional no seu ordenamento interno. Cabe ressaltar que, se o seu resultado final for em desfavor dos autores da iniciativa de revisão constitucional, terá o referendo verdadeira função de controle político<sup>346</sup>.

Em relação à Alemanha, a Constituição de Weimar (1919) já contava com mecanismos de participação direta (art. 73), sendo que a má utilização das consultas populares por Hitler levou os constituintes, após a Segunda Guerra Mundial, a tratar com severa parcimônia as técnicas de atuação popular, inexistindo previsões neste sentido na Constituição de 1949<sup>347</sup>, não sendo estranha, portanto, a restrita previsão da figura do referendo na Lei Fundamental de Bohn (1949), cuja função na esfera nacional é apenas a de reestruturação do território federal na hipótese de tal reorganização se estender ao território como um todo e abranger cada cidadão alemão<sup>348</sup>. Contudo, se inexistente, no território germânico, experiência de referendo nacional, no âmbito regional verifica-se que, em relação aos dezesseis Estados (*Länder*), onze deles incorporaram em suas constituições tanto a iniciativa popular como o referendo, salientando-se que entre 1990 e 2003, a maior proporção de iniciativas populares (31 de 131) e de referendos (5 de 10), ocorreu na Bavária<sup>349</sup>.

A Bélgica, como a Alemanha, apresenta especial dificuldade em tratar de formas

<sup>345</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 363/365. A prática irlandesa reside principalmente na figura do referendo constitucional, sendo que entre o período de 1937 a 2004, 28 consultas foram realizadas, sendo que apenas sete emendas à Constituição foram rejeitadas (a última delas foi acerca da proteção da vida humana na gravidez, em 2002). Dentre as matérias aprovadas citam-se: adoção (1975), direito de informação (1992), divórcio (1995) e proibição de pena de morte (2001). Assim, o povo opina sobre as mais diversas matérias, de integração europeia a questões morais e institucionais. Informações disponíveis no site: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/PublicationsDocuments>, acesso em 10.03.2007.

<sup>346</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 83/87.

<sup>347</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 41. Cf. também SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 105. Neste sentido, segue exposição de José Duarte Neto: “No curto período de vigência da Constituição de Weimar, a iniciativa popular teve pouca acolhida, diversamente dos outros mecanismos de intervenção direta, em especial o plebiscito, que muito bem se prestou aos propósitos do regime nazista em sua sucessiva empreitada na tomada do poder e exclusão dos direitos das minorias.” (DUARTE NETO, José. op. cit., p. 78) Um exemplo foi a ratificação popular da Lei de Plenos Poderes, em 1934.

<sup>348</sup> Cf. HESSE, Konrad. op. cit., p. 130. Segue exposição de Odim Brandão Ferreira: “Na norma constitucional segundo a qual ‘todo o poder estatal emana do povo’ não se pode inferir que os cidadãos alemães exerçam o poder político diretamente. A consideração da totalidade da lei Fundamental nega essa conclusão. Contrariamente à Constituição de Weimar, a Lei Fundamental somente prevê a utilização dos dois principais instrumentos da democracia direta - plebiscito e referendo - num único caso, que é a reordenação do território federal”. (FERREIRA, Odim Brandão. *Grundzüge des deutschen Wahlrechts - Bases do Direito Eleitoral Alemão*. In: BARBOSA, André Nascimento et al. *Eleições Federais na Alemanha (Die Wahlen in Deutschland)*. Brasília: Editora Senado Federal, 1998, p. 57)

<sup>349</sup> Informações disponíveis no site: [www.iri-europe.org/documents/almanac\\_content.pdf](http://www.iri-europe.org/documents/almanac_content.pdf), acesso em 11.03.2007.

diretas de averiguação da vontade popular no âmbito nacional, inexistindo, portanto, previsões no ordenamento constitucional. Deve-se considerar que a introdução desses institutos foi debatida no Parlamento com maior intensidade em 1893, 1921 e 1970, quando se objetivou a revisão da Constituição. O único caso de referendo ocorreu em 1950, em circunstâncias excepcionais, para o regresso do Rei Leopoldo III ao poder, que contou com o apoio da maioria dos votos<sup>350</sup>. A Holanda, até recentemente, era um das poucas nações na Europa que não contava com nenhuma experiência referendária na esfera nacional. Observe-se, que neste país, a discussão acerca da introdução de elementos de democracia direta acarretou uma crise governamental, em 1999, levando à criação de uma lei provisória do referendo. Em 01.06.2005, foi realizada a sua primeira consulta popular, de caráter não vinculativo, para ratificação da Constituição da União Européia, sendo que tal proposta foi rejeitada por 61,5% dos votantes<sup>351</sup>.

Em relação à Constituição cubana, como na Argentina, é utilizada a expressão “consulta popular” para leis, aparentemente sem caráter vinculante, cabendo à Assembléia Nacional do Poder Popular a decisão de convocá-la, quando considerar necessária em razão da índole da legislação. Tratando-se de reforma constitucional, se versar sobre assuntos específicos, como direitos e deveres constitucionais, submeter-se-á esta revisão a referendo obrigatório. Pode ser mencionada, ademais, a iniciativa popular para leis comuns, que deve contar com a adesão de dez mil cidadãos, que tenham a condição de eleitores<sup>352</sup>. A Constituição do Panamá também prevê, em um dos possíveis procedimentos para reforma da Constituição, o referendo, que deverá ser realizado no prazo de três a seis meses a contar da aprovação do Ato Legislativo pela segunda legislatura, que poderá modificar o texto aprovado na legislatura anterior. A manifestação popular também deverá ocorrer nos casos de tratados ou convênios internacionais celebrados pelo Executivo sobre o Canal de eclusas, a sua zona adjacente e a proteção deste ao nível do mar ou para construção de um terceiro jogo de comportas<sup>353</sup>.

---

<sup>350</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 101.

<sup>351</sup> Informações disponíveis no site:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch\\_referendum\\_on\\_the\\_European\\_Constitution](http://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_referendum_on_the_European_Constitution), acesso em 11.03.2007.

<sup>352</sup> Cf. AFFONSO, Almino. op. cit., p. 16; MELO, Mônica de. op. cit., pp. 116/118; DUARTE NETO, José. op. cit., p. 86.

<sup>353</sup> O último referendo de ampliação do Canal do Panamá foi realizado em 22 de outubro de 2006, contando com ampla aprovação popular (76,83%), em que pese o alto índice de abstenção. Em discurso após a consulta, o presidente Martín Torrijos salienta o seu caráter democrático: “Hoy hemos tomado una decisión histórica, quizás la más trascendental que le corresponda tomar a esta generación. (...) Nos hemos dado la oportunidad de

Na Costa Rica, o plebiscito será solicitado pela Assembléia Legislativa apenas para a criação de novas Províncias, enquanto o referendo<sup>354</sup>, que poderá ser convocado pelo povo, possui um campo de atuação mais abrangente, podendo-se através deste aprovar ou derrogar leis e reformas constitucionais parciais. Há ainda a possibilidade de iniciativa popular legislativa, através da adesão de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado, não podendo versar sobre determinadas matérias, como de natureza orçamentária, tributária e fiscal. Em El Salvador, contudo, encontra-se previsto na Constituição que, dentre os deveres do cidadão, está o sufrágio, que compreende o direito também de votar na consulta popular direta, estando submetidos a essa votação popular os projetos e bases da União (art. 89, §3º). Na Guatemala, por sua vez, sujeitar-se-ão à consulta de todos os cidadãos somente as decisões políticas de especial relevância, sendo que a decisão acerca da sua realização é restrita ao Presidente da República ou Congresso (art. 173).

A Constituição japonesa também prevê institutos de democracia semidireta. Um deles encontra-se no artigo 79 e permite a destituição de membros da Suprema Corte pelo corpo eleitoral. O outro é o referendo a que deve sujeitar-se eventual emenda constitucional (art. 96), considerando-a ratificada apenas se contar com a aprovação da maioria dos votos<sup>355</sup>. De acordo com Paul Kvenhórster, ambos os mecanismos são igualmente previstos nas leis de auto-administração local, como meio de fomentar uma participação do povo no âmbito regional. Saliencia o autor a pouca empatia dos cidadãos japoneses com esses instrumentos<sup>356</sup>, podendo-se enfatizar o posicionamento conservador destes decorrente da mentalidade dos líderes formadores de opinião. Em relação à Coreia do Sul, é o Presidente que decidirá submeter a referendo políticas importantes relacionadas à diplomacia,

---

materializar nuestras esperanzas. Una oportunidad que incluya a todos: a los que votaron SÍ, a los que votaron NO, a los que optaron por no votar, y a los que aún no pueden votar. Yo no reclamo, ni nadie puede reclamar como propio, un triunfo que es del pueblo panameño, su único protagonista.” Informação disponível no site: <http://www.presidencia.gob.pa/discurso.php?cod=994>, acesso em 11.03.2007)

<sup>354</sup> Em setembro de 2007, ocorrerá na Costa Rica uma consulta referendária relevante, na qual o povo deverá aprovar ou rejeitar a proposta de um Tratado de Livre de Comércio com os Estados Unidos da América, uma vez que aquela é uma das poucas nações centro-americanas a não ter ratificado o referido tratado negociado em 2004 por esta região.

<sup>355</sup> Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*, p. 29. Deve-se observar que quanto ao referendo, em 14.05.2007, foram aprovadas, no Japão, as normas procedimentais para realização do citado referendo constitucional. Tal legislação estabelece um período de três anos para consultas públicas antes que o parlamento possa votar emendas à Constituição, bem como reduz a idade para votar de 20 para 18 anos e estipula que a maioria simples dos votos é suficiente para que ocorra essa revisão. Um dos focos para futuras modificações é o pacificador artigo 9º da Constituição, que proíbe, por exemplo, o uso da força para solução de conflitos externos. (Informações disponíveis no site: <http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2007/05/japan-parliament-approves.php>, acesso em 14.05.2007)

<sup>356</sup> KEVENHÖRSTER, Paul. *El Sistema Político Del Japon*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pp. 103 e 112.

defesa nacional, unificação e outros problemas relativos ao destino nacional. Quanto ao referendo nacional, a sua convocação dependerá de deliberação do Conselho de Estado. Insta ressaltar, outrossim, que, em se tratando de reforma constitucional, o referendo é obrigatório e a proposta somente será aprovada se confirmada por mais da metade dos eleitores<sup>357</sup>.

Por fim, analisar-se-á a Constituição australiana de 1900, mais especificamente a figura do referendo obrigatório para reformas constitucionais, salientando que este é um dos países que mais se utilizou desta consulta popular até hoje. De acordo com o exposto no artigo 128 da Lei Fundamental, esse tipo de revisão deve, após aprovação por maioria absoluta dos membros das duas Câmaras Parlamentares, ser submetida à apreciação popular em cada Estado e num prazo entre dois e seis meses. Assim, a proposta será ratificada se obtiver: a) a maioria absoluta de votos válidos dos eleitores; e b) a aprovação na maioria dos Estados (pelo menos quatro dos seis Estados), devendo ser apresentada ao Governador Geral. Como no Reino Unido, dois referendos (1916 e 1917) foram realizados à margem dos esquemas constitucionais para solucionar as dissensões entre Governo e maioria parlamentar. As justificativas para resultados quase sempre negativos baseiam-se em três motivos principais: a) nível elevado de partidarismo no meio político australiano, b) ausência de um eleitorado informado e interessado, e c) dificuldades em relação ao próprio procedimento referendário<sup>358</sup>.

É imprescindível a análise das experiências de democracia semidireta no direito estrangeiro de forma prévia ao estudo do caso brasileiro, pois a elaboração da lei regulamentadora pátria destes mecanismos (lei n.º 9.709/98) não apresentou inovações, incorrendo, como em outros ordenamentos, em excessivas limitações à participação popular direta, subsistindo, na realidade, o monopólio dos parlamentares sobre as deliberações dos assuntos que afetam a coletividade. Contudo, o aperfeiçoamento democrático necessário à superação das crises institucionais passa necessariamente por um esforço conjunto de representantes e representados, razão pela qual se deve permitir uma atuação mais efetiva dos cidadãos nos rumos do Estado, inclusive dando-lhes a oportunidade de intervir em

---

<sup>357</sup> Cf. MELO, Mônica de. op. cit., p. 143.

<sup>358</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 393/398. Um exemplo de rejeição ocorreu em 06.11.1999, quando 55% dos australianos optaram por não alterar a Constituição monárquica, e nem o seu preâmbulo, para que deixasse de ter uma Rainha e Governador Geral e se tornasse uma República com um Presidente escolhido pela maioria de dois terços dos membros do Parlamento. (Informações disponíveis no site: [http://www.republic.org.au/arm-2001/history/history\\_1999.htm](http://www.republic.org.au/arm-2001/history/history_1999.htm), acesso em 12.03.2007)

decisões do Executivo e Legislativo sempre que se fizer necessário, em caráter complementar. Portanto, no capítulo subsequente, estudar-se-ão as possíveis soluções para a efetivação, no Brasil, de meios aptos a robustecer o civismo, especificamente, pelos institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular, cujas experiências até o presente momento foram ocasionais e de diminuta importância.

## 5 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL.

A análise da democracia no Brasil torna necessário recordar que Sérgio Buarque de Holanda já a definia como um lamentável mal-entendido, tendo sido importada por uma aristocracia rural e semifeudal, para que nela fosse possível acomodar os seus privilégios, os mesmos que tinham no Velho Mundo. Salienta o autor que os movimentos aparentemente reformadores brasileiros partiram quase sempre de cima para baixo, sendo que as conquistas liberais ocorridas durante a evolução política brasileira foram recebidas com displicência ou hostilidade pela grande massa do povo<sup>359</sup>.

A ausência de real participação popular nos acontecimentos políticos nacionais de maior relevância é decerto ocasionada pelos ideais de uma minoria, que anseia decidir sozinha os rumos do Estado, concentra o governo em suas mãos, sem a interferência dos cidadãos, prega idéias que os desestimule a intervir nos assuntos públicos. Tal realidade esta que perdura mesmo com a renovação institucional pós-Constituição de 1988, encontrando-se a legalidade banalizada pela hegemonia conservadora persistente<sup>360</sup>. Segue lição de Darcy Ribeiro:

Nestas condições, exacerba-se o distanciamento social entre as classes dominantes e as subordinadas, e entre estas e as oprimidas, agravando as oposições para acumular, debaixo da uniformidade étnico-cultural e da unidade nacional, tensões dissociativas de caráter traumático. Em consequência, as elites dirigentes, primeiro lusitanas, depois luso-brasileiras e, afinal, brasileiras, viveram sempre vivem ainda sob o pavor pânico do alçamento das classes oprimidas. Boa expressão desse pavor pânico é a brutalidade repressiva contra qualquer insurgência e a predisposição autoritária do poder central, que não admite qualquer alteração da ordem vigente.

A estratificação social separa e opõe, assim os brasileiros ricos e remediados dos pobres, e todos eles dos miseráveis, mais do que corresponde habitualmente a esses antagonismos. Nesse plano, as relações de classes chegam a ser tão infranqueáveis que obliteram toda comunicação propriamente humana entre a massa do povo e a minoria privilegiada, que a vê e a ignora, a

<sup>359</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª ed., 1995. pp. 160/161.

<sup>360</sup> Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural e Editora Brasiliense, 1984, pp. 85/86; MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*, pp. 178/179.

trata e a maltrata, a explora e a deplora, como se essa fosse uma conduta natural.<sup>361</sup>

O Estado, contudo, não existe em si mesmo, nem deve ser apropriado por um determinado grupo, subsistindo a sua figura para atender aos interesses da sociedade, verificando-se que o seu funcionamento deve estar sempre em consonância com a vontade do povo. Assim, considerando que a titularidade do poder é do povo, o constituinte, na denominada “Constituição Cidadã”, inseriu mecanismos de manifestação popular com o objetivo de aproximar a população dos órgãos deliberativos estatais, ratificando a possibilidade de atuação dos cidadãos na fiscalização e na participação da elaboração e concreção dos programas e políticas de gerência da coisa pública<sup>362</sup>.

A democracia semidireta adotada, permite o exercício da soberania popular tanto pela eleição de representantes, quanto pela participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular). É um dos pilares para efetivação dos preceitos democráticos, bastando, para Pinto Ferreira, ressaltar que as medidas de votação popular possibilitam um maior controle do povo sobre os governantes, inclusive por meio de consultas nacionais, quando estas versarem sobre mudanças na estrutura social, chegando a afirmar que esta democracia mista: “(...) é o final do drama democrático se encerrando no palco da história.”<sup>363</sup>. Esse posicionamento deve ser considerado com ponderações, uma vez que, conforme verificado nas suas experiências no direito estrangeiro, esses institutos podem ter conseqüências extremamente favoráveis como desastrosas. Entretanto, configura-se uma possível solução para a apatia política, tornando-se um mecanismo de freios e contrapesos entre representantes e representados, que merece uma maior atenção, pois é removendo os bloqueios da participação popular que se poderá reverter o marasmo da cidadania em um panorama de debates e conscientização necessário à efetivação dos direitos fundamentais no íntimo da sociedade<sup>364</sup>.

---

<sup>361</sup> RIBEIRO, Darcy. op. cit., p. 21.

<sup>362</sup> DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op. cit., p. 226.

<sup>363</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 213.

<sup>364</sup> “Em uma democracia, a sociedade organizada é indispensável para busca da prevalência de valores indelévels da vida civil, como concebido pela tradição ocidental. As pessoas apresentam traços de fadiga perante os inúmeros e semanais escândalos expostos pelos meios de comunicação. Aguardam reações eficazes das instituições públicas, mas estas, o salvo o Congresso Nacional, mostram-se inertes. A fadiga captada entre os cidadãos, contudo, não indica desesperança. Ao contrário, por toda a parte está presente o sentimento de crença nas instituições e o respeito à democracia. É sinal positivo. Os desígnios sombrios dos autoritários serão cerceados.”. (LEMBO, Cláudio. *Eles temem a Liberdade*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2006, p. 80)

## 5.1. ANÁLISE HISTÓRICA

Os mecanismos de democracia semidireta, ao contrário do que se comumente cogita, não se apresentaram como uma verdadeira inovação no cenário político pátrio quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, em que pese a história do Brasil demonstrar a patente predominância do regime democrático representativo. Os breves apontamentos a serem desenvolvidos no presente tópico objetivam primordialmente verificar a evolução do conceito de democracia, ressaltando que a realidade política pátria certamente apresentou avanços, de modo a possibilitar, compassadamente, uma maior ingerência do povo nos rumos do Estado, contudo, com imponentes retrocessos, como ocorrido no regime militar. Ademais, visando a um estudo mais abrangente do tema, serão citados os mais variados instrumentos de participação popular, inexistindo, portanto, em um primeiro momento, uma restrição da pesquisa aos institutos de democracia semidireta objetos da presente dissertação, até porque eles não serão encontrados nas primeiras Constituições brasileiras. Ao final, objetiva-se apresentar um quadro que demonstra a contemporânea necessidade de se realizar de forma intensificada, na prática, o significado da expressão “soberania popular”.

A Constituição Imperial de 1824<sup>365</sup>, em seu Título III, trata dos Poderes (Legislativo, Executivo, Judiciário e Moderador) e da Representação Nacional, a qual, de acordo com artigo 11, ocorreria nas figuras do Imperador e da Assembléia Geral. Admitia-se, portanto, apenas a forma representativa de manifestação do poder, em um governo expressamente definido como monárquico-hereditário, constitucional e representativo (art. 3º). A eleição era indireta e realizada em dois turnos, sendo que no primeiro os cidadãos escolhiam os eleitores (um para cada cem domicílios), e estes, cujas rendas anuais líquidas deveriam ser de, no mínimo, duzentos mil-réis, elegiam os deputados e senadores.

Contudo, deve-se atentar para as seguintes previsões contidas: a) o artigo 179, inciso XXX, permitia a todo cidadão o direito de apresentar, por escrito, aos Poderes Legislativo e Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer

---

<sup>365</sup> Ressalte-se que a primeira Constituição brasileira foi a Constituição espanhola de 1812 adotada por D. João VI, conhecida como *La Pepa*, mas que não será abordada no presente trabalho em razão de sua curta vigência (vinte e quatro horas). Entretanto, Cláudio Lembo expõe que esse documento já tratava minuciosamente dos poderes do Estado, dos elementos da cidadania e, com referência ao direito da pessoa, tratava da forma de tributação e instituía a exigência de prévia autorização para arrecadação dos impostos. (LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, SP: Manole, 2007, p. 83)



infração à Constituição, requerendo, inclusive, a responsabilização dos infratores; b) o artigo 157 que autorizava qualquer um do povo a utilizar-se de uma ação popular contra Juízes e Oficiais de Justiça que cometessem infrações, como suborno ou peculato; e c) os artigos 71 e 72, asseguravam o direito de todo cidadão intervir nos negócios de sua Província, relativos a assuntos de seu interesse, só que através dos Conselhos Gerais<sup>366</sup>.

De acordo com Maria Victoria de Mesquita Benevides, dois fatos merecem ser verificados. O primeiro deles ocorreu antes mesmo da Constituição de 1824 e referese a um esboço do ora mencionado mecanismo de revogação de mandatos, pelo qual o povo, de acordo com o Decreto de 16.02.1822, poderia impulsionar a perda dos eleitos que não desempenhassem devidamente suas obrigações, sendo que a decisão final seria tomada pelo Conselho de Procuradores do Estado. O segundo apresenta-se como uma pioneira experiência nacional de espécie de consulta, promovida por D. Pedro I. Este, após dissolver a Constituinte de 1823 e outorgar a sua Carta em 1824, sob a alegação de que os povos do Império haviam lhe solicitado que jurasse e fizesse jurar o quanto antes o Projeto da Constituição, a fim de minorar o mal-estar produzido por essa dissolução, submeteu a nova Carta à análise das Câmaras Municipais para discussão e aprovação<sup>367</sup>. O grande mérito do Império consistiu na conservação da unidade política após a independência e na manutenção de uma relativa harmonia por aproximadamente setenta anos, diferentemente da América espanhola, sendo que sua queda foi inevitável<sup>368</sup>.

A Constituição inaugural do regime de governo republicano, de 1891, em seu artigo 1º, adota, igualmente, a forma representativa, não havendo menção a qualquer instrumento de democracia participativa, apresentando, neste aspecto, poucas mudanças em relação ao texto constitucional anterior, sendo que, no caso das eleições, eliminou-se apenas a exigência da renda mínima anteriormente citada. A própria descentralização, decorrente do federalismo instaurado, que teria o condão de aproximar o povo do governo, acabou, negativamente, por achegá-lo às elites locais, surgindo o fenômeno denominado “coronelismo”<sup>369</sup>, o qual se mostrou

---

<sup>366</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 70/71; CARVALHO, Delgado de. *Organização Social e Política Brasileira*. 5ª ed., São Paulo: Distribuidora Record, 1969, pp. 191/193.

<sup>367</sup> Cf. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, pp. 112/113; SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p.44.

<sup>368</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 146.

<sup>369</sup> Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed.,

um sustentáculo dos poderes estadual e municipal. Afigurava-se, portanto, uma estrutura de representação aristocrática, determinada pela prepotência e autoritarismo políticos, fraude eleitoral, inautenticidade representativa dos órgãos legislativos e implacável repressão penal sobre os pobres<sup>370</sup>. A Emenda Constitucional de 1926 não teve força suficiente para debilitar o regime oligárquico dominante, o que somente veio a ocorrer em 1930, com a subida de Getúlio Vargas ao poder. Como Presidente da República, interveio nos Estados e liquidou com a política dos governadores, afastando, inclusive, a influência dos coronéis, que mandou desarmar<sup>371</sup>.

O único dispositivo que supostamente permitiria uma atuação direta do povo se encontrava previsto no artigo 72, parágrafo 9º, e já existia desde 1824, possibilitando a petição aos Poderes Públicos para denunciar os abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados. Um ponto curioso reside no fato de que persiste até hoje uma certa dúvida sobre a exigência ou não de aprovação popular, por plebiscito, acerca do texto final da Constituição de 1891. A justificativa para esse questionamento decorre da interpretação do artigo 7º, do Decreto n.º 1, de 15.11.1889, que proclamava provisoriamente a República federativa, mas aguardava o pronunciamento do voto da nação livremente expresso pelo sufrágio popular. Entretanto, o artigo 90 da citada norma declarava expressamente que a aprovação do texto constitucional era tarefa privativa do Congresso Nacional e que somente poderia ser reformado por iniciativa deste ou das assembleias estaduais<sup>372</sup>.

Na vigência do texto constitucional de 1891, pode ser mencionada ainda a proposta de utilização do plebiscito discutida entre os doutrinadores da época em razão de projeto de regulamentação do artigo 4º, que tratava da incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, apresentado pelo deputado Joaquim

---

Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

<sup>370</sup> SOARES, Orlando. op. cit., p. 55. "Continuaram a atuar os cabalistas, os capangas, os fósforos. Continuaram as eleições 'a bico de pena'. (...) Com razão dizia um jornalista em 1915 que todos sabiam que 'o exercício da soberania popular é uma fantasia e ninguém a toma a sério'. Mas, apesar de todas as leis que restringiam o direito do voto e de todas as práticas que deturpavam o voto dado, não houve no Brasil, até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral." (CARVALHO, José Murilo de. op. cit., pp. 41/42.)

<sup>371</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 81.

<sup>372</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, pp. 114/115. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda, a República foi um dos acontecimentos históricos brasileiros que ocorreu alheio aos anseios populares, intencionalmente, conforme lição que segue: "A célebre carta de Aristides Lobo sobre o 15 de Novembro é documento flagrante do imprevisto que representou para nós, a despeito de toda a propaganda, de toda a popularidade entre os moços das academias, a realização da idéia republicana. 'Para ora', dizia o célebre paredro do novo regime, 'por ora a cor do governo é puramente militar e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração de elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava.'" (HOLANDA, Sérgio Buarque de. op. cit., p. 161)

Luís Osório à Câmara dos Deputados. De acordo com o referido projeto, os governadores dos Estados, antes da subida da matéria à aprovação do Congresso Nacional, deveriam promover a publicação com maior amplitude possível, das leis votadas nas Assembléias Legislativas e aguardar o decurso de prazo de três meses para receberem os votos dos cidadãos habitantes dos territórios envolvidos<sup>373</sup>. Ademais, saliente-se o fato de que as primeiras constituições republicanas dos Estados da federação admitiam institutos de democracia semidireta, em que pese inexistirem registros históricos de utilização destes, como foi o caso de São Paulo que continha previsão do veto popular, através do qual os eleitores reunidos, em assembléias, poderiam anular deliberações das autoridades municipais mediante proposta de um terço e aprovação de dois terços dos participantes. A revogação de mandatos legislativos também podia ser encontrada nas Constituições de Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina<sup>374</sup>.

A Constituição de 1934, que sucedeu a República Velha, fruto da revolução de outubro de 1930, oriunda do Rio Grande do Sul, teve curta duração e refletiu em grande medida as novas idéias do constitucionalismo europeu do entre-guerras, mormente as da República de Weimar, de acentuado sentido social. Apesar dessa abertura, foi repetida a fórmula anterior, no sentido da manutenção da República Federativa como forma de governo, sob o regime representativo. A iniciativa de leis cabia ao Presidente da República e aos membros do Legislativo, recordando-se que, nesse período, a Câmara dos Deputados era formada por representantes do povo e por representantes das profissões<sup>375</sup>, sendo que estes últimos ocupariam o equivalente a um quinto da representação popular. Em seu texto, também se

---

<sup>373</sup> Ressalta Cláudio Pacheco em sua obra o discurso proferido por Rui Barbosa favorável à realização de consulta popular no caso do ajuste de limites territoriais entre Paraná e Santa Catarina, que segue transcrito: “Mas, senhores, os amigos do acôrdo, tão seguros como se acham de terem ao seu lado o sentimento popular nas regiões interessadas, dispõem de um meio fácil de nos enganarem, de nos rebaterem vitoriosamente: é ouvirem a população do Contestado.”. (PACHECO, Claudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Vol.II, Rio de Janeiro/ São Paulo: Livraria Freitas Bastos S/A, 1958, p. 145)

<sup>374</sup> Auro Augusto Caliman desenvolve seu estudo, especificamente, acerca das previsões do *recall* tanto em São Paulo, quanto no Rio Grande do Sul, cujas lições seguem transcritas: “Comparando-se os diplomas normativos referentemente à revogação do mandato, observa-se neles a mesma estrutura de elaboração legal e, *mutatis mutandis*, uma similitude redacional. As diferenças na disciplina do instituto do *recall* podem, no entanto, ser sublinhadas: a) o paulista podia ser deflagrado por *um terço do eleitorado do Estado*, enquanto o gaúcho pela *quarta parte do eleitorado do respectivo distrito*; b) a consulta para revogação do mandato parlamentar paulista abrangia *todos os eleitores do Estado*; e a consulta riograndense-do-sul era feita no distrito eleitoral por onde tivesse sido eleito o parlamentar. Não obstante, em ambos os casos, o representante perderia o mandato se não obtivesse 'em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito'. Vê-se que eram irrelevantes os votos pela revogação do mandato ('não')”. (CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 42, n.º 165, janeiro/março-2005, p. 200)

<sup>375</sup> De acordo com Orlando Soares, essa representação profissional teria provocado ironias por parte dos representantes elitistas, uma vez que estes estavam acostumados à idéia de monopólio legislativo, pelas classes economicamente fortes e politicamente dominantes. (SOARES, Orlando. op. cit., p. 61)

encontrava previsto o direito de petição aos poderes públicos a todo cidadão que pretendesse denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade<sup>376</sup>. Cumpre registrar também que a subcomissão encarregada de preparar o anteprojeto deste texto constitucional chegou a cogitar a possibilidade de inserir a cassação do mandato do Presidente da República por meio do plebiscito<sup>377</sup>.

A Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos (Plano Cohen), conhecida como “a polaca”, em razão de sua inspiração na Constituição fascista da Polônia (1935), conquanto outorgada por Getúlio Vargas para justificar o seu golpe arquitetado sobre uma iminente ameaça comunista, dando início à ditadura do Estado Novo, paradoxalmente previu modalidades de democracia participativa e repetiu o teor do artigo 2º do texto constitucional de 1934, ao asseverar que o poder político emana do povo e em seu nome deve ser exercido, no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. Dois aspectos merecem ser destacados: a concentração dos poderes Executivo e Legislativo nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis, e, por conseguinte, a não aplicação de muitos dispositivos constitucionais, que permaneceram letra morta, refletindo contradições com a realidade<sup>378</sup>. Concluiu Pontes de Miranda que a Constituição: “Não se realizou; não foi respeitada – quase tōda, *nem*, sequer, *existiu*.”<sup>379</sup>.

A primeira previsão do plebiscito em textos constitucionais ocorreu com a Constituição de 1937, sendo que o vocábulo foi citado onze vezes em seis artigos, configurando-se, por vezes, como instrumento de fortalecimento do governo

<sup>376</sup> Cf. MELO, Mônica de. op. cit., p. 72.

<sup>377</sup> Seguem transcritos alguns trechos da 16ª Sessão da Sub-Comissão do Anteprojeto de Constituição, realizada em 02.01.1933: “(...) O sr. Antonio Carlos lembra que também pôde haver o crime político. Comquanto sympathise extremamente com o plebiscito, reffectiu melhor no correr do debate e notou a situação grave que se vae crear. Resolvida pela Assembléa a consulta á Nação sobre a cassação do mandato, ter-se-á logo uma situação francamente revolucionaria: o Presidente, no exercicio effectivo do cargo, em frente ao povo provocado par um plebiscito, as paixões evidentemente exacerbadas por parte do Presidente e dos plebiscitarios. (...) O sr. Oswaldo Aranha responde que plebiscito, muito pelo contrario, é uma valvula e, tem justamente a finalidade de tranquilizar os espiritos e fazer cessar a explosão das paixões, porque a Camara, ao acceita-lo, não julga o Presidente nem a favor, nem contra, pois não tem poderes para isso. Apenas entrega o assumpto ao povo. (...) O sr. Antonio Carlos está justamente figurando a hypothese do presidente repetir a edição daquelle que a Comissão conhece a caminhar para a revolução. Embora sympathise com o plebiscito, prefere que a cassação do mandato seja decretada por tres quartas partes da Assembléa de prompto. (...) O sr. Oswaldo Aranha levanta a duvida de não estar a Assembléa de accordo com o povo.” (AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaborada do anteprojeto 1932/1933*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, pp. 295/296)

<sup>378</sup> Cf. CRETELLA Jr., José. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2000, pp. 44/47; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 82/83; FERREIRA, Pinto. op .cit, pp. 113/114.

<sup>379</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, p. 25.

ditatorial<sup>380</sup>. Primeiramente pode-se mencionar que uma de suas possibilidades de uso refere-se à própria necessidade de submeter a nova Constituição à consulta popular nacional, que nunca foi realizada, incitando o surgimento de inúmeras críticas, como a de que deveria voltar a vigorar a Carta de 1934, pois faltou-lhe o requisito da aprovação popular nela mesma previsto (art. 187). Essa situação somente foi pacificada em 1945, quando, através da Lei Constitucional n.º 9, decretada por Vargas, considerou-se terem sido criadas as condições necessárias para o funcionamento do sistema dos órgãos representativos, tendo sido o plebiscito suprimido por se considerar que tal consulta poderia implicitamente tolher a liberdade do Parlamento para dispor em matéria constitucional<sup>381</sup>.

É possível apontar a existência de mais três possibilidades de realização do plebiscito, que seguiram igual destino ao do primeiro caso e nunca foram efetivados, em parte porque a convocação desse instituto se encontrava sempre sujeita ao arbítrio do Presidente da República: a) para situação de reestruturação territorial, através de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Estaduais Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional, cuja resolução poderia ser submetida ao voto popular pelo Presidente (art. 5º); b) para que fossem conferidos poderes de legislar ao Conselho de Economia Nacional, delimitando-se, inclusive, quais seriam as matérias de sua competência (art. 63); e c) para aprovação de emenda, modificação ou reforma da Constituição, decorrente da rejeição a projeto de iniciativa do Presidente da República ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, mas conte com a oposição do Presidente; fazendo da população um árbitro no conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo (art. 174, § 4º)<sup>382</sup>.

A Constituição de 1946 surgiu com o manifesto intuito de pôr fim a um período de autoritarismo. Promulgada no governo do General Eurico Gaspar Dutra, o primeiro Presidente eleito após a deposição de Vargas pelos militares, deu início à quarta era republicana. Ressalte-se que, em seu texto, o Brasil ratifica sua organização sob a

---

<sup>380</sup> Faz-se necessário mencionar posicionamento de Adrian Sgarbi: "(...) em seu corpo, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 traz um discurso que delimita um plebiscito de aparências, à guisa de atribuir adesão popular à Carta; na realidade, conducente ao êxito de se viabilizar mais e mais a possibilidade de se asfixiar o Legislativo, com *um quid de auto-ruptura material a legitimar-se*, centrado o poder nas mãos do executivo". (SGARBI, Adrian. op.cit., p. 16)

<sup>381</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 119.

<sup>382</sup> MELO, Mônica de. op. cit., p. 74.

forma federativa e o regime representativo, reafirmando, como nas Constituições anteriores de 1934 e 1937, que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. De acordo com Celso Bastos, esse texto se insere entre os melhores, senão o melhor, de todos que o Brasil teve, posto que seu conjunto configurava uma estrutura equilibrada e harmônica<sup>383</sup>. Entretanto, a Constituição em questão não foi inovadora, tendo o caráter timidamente progressista, sofrendo forte influência das Cartas de 1891 e 1934, permanecendo o poder, portanto, nas mãos de uma minoria burguesa conservadora. É incontestável que o texto fundamental cumpriu bem sua tarefa no processo redemocratização, subsistindo às crises políticas e institucionais nos aproximadamente vinte anos subseqüentes, mas pecaram os constituintes quando da sua elaboração ao terem dado as costas para o futuro<sup>384</sup>.

Faz-se necessário atentar para a previsão de dois mecanismos de participação popular: a) o direito de quem quer que seja de representar, mediante petição dirigida aos poderes públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas (art. 141, §37); e b) a ação popular, através da qual todo cidadão seria parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (art. 141, §38). A consulta plebiscitária também se encontra definida no artigo 2º para as questões territoriais, na ocorrência de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados. Todavia, diferentemente da Constituição de 1937, o plebiscito, nesse caso, adquire caráter obrigatório e sua convocação encontra-se desvinculada do Poder Executivo.

Ademais, insta salientar que foi na vigência desta Constituição que se realizou o primeiro plebiscito nacional<sup>385</sup>, em 1963, entre o fim do Estado Novo e golpe militar de 1964. Por vezes considerado como referendo, certo é que, na mencionada consulta, o povo foi chamado a decidir sobre a permanência de um Ato Adicional (Emenda Constitucional n.º 4, de 02.09.1961), que havia instituído o

---

<sup>383</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, p. 74.

<sup>384</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 35. Cf. também FERREIRA, Pinto. op. cit., pp. 114/115. "O regime de 1946 nasceu sob o embalo das mais puras esperanças de que, enfim, encontraríamos um processo político que realizasse, no plano do funcionamento do poder, a irremediável vocação brasileira à democracia. Mas a nossa elite, ainda presa demasiadamente aos preconceitos constitucionais de 1891, desperdiçou, mais uma vez, a oportunidade de criar um modelo novo, adequado à nossa realidade e que possibilitasse remédios constitucionais aos inevitáveis conflitos, abusos e crises, inseparáveis da vida política. E, ao sucumbir em 1964, a impressão que se teve foi a de que o regime ainda durara muito." (JUNIOR, Cezar Saldanha Souza. *A crise da democracia no Brasil [Aspectos Políticos]*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 41)

<sup>385</sup> O tema será desenvolvido com a observância de todos os detalhes inerentes a esta pioneira consulta popular nacional no ponto 4.3.5. do presente capítulo, que versará sobre as experiências do plebiscito e do referendo no Brasil.

parlamentarismo, de modo a reduzir os poderes do Presidente, posto que o governo seria exercido concomitantemente com um Conselho de Ministros, em decorrência de reação dos militares à posse de João Goulart, após renúncia de Jânio Quadros. O resultado final refletiu a vontade popular de se retornar ao presidencialismo, tendo a Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, revogado aquela Emenda que instituiu o sistema parlamentar<sup>386</sup>.

A presença de João Goulart na presidência da República, no entanto, foi por um curto período, mais precisamente até 31 de março de 1964, com o golpe militar que rompeu com as instituições democráticas e instituiu, em abril daquele ano uma nova ordem, através da edição do Ato Institucional n.º 1, redigido por Francisco Campos, o mesmo autor da Carta de 1937, que dava aos Comandantes-em-chefe e ao futuro Presidente da República poderes para suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos legislativos, excluindo-se a apreciação judicial destes atos. A partir das sucessivas edições de atos institucionais (dezessete entre 1964 e 1969), que conflitavam com o texto constitucional em vigor (1946) e o substituíam gradativamente, tentou-se estabelecer o domínio militar em um ambiente de suposta legalidade.

Em 1965, sob o governo do presidente Humberto Castelo Branco, eleito indiretamente, é outorgado o Ato Institucional n.º 2, que extingue os partidos políticos e prorroga por prazo indefinido o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, e, em 1966, o Ato Institucional n.º 3 encarrega-se de instituir as eleições indiretas para os cargos de governador e vice-governador, retirando a possibilidade de o eleitorado efetivamente eleger os seus representantes<sup>387</sup>. Ainda em 1966, o Congresso Nacional, por meio do Ato Institucional n.º 4, é convocado para deliberar sobre um projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, o qual foi aprovado e posteriormente promulgado, sendo que a Constituição de 1967<sup>388</sup> somente entrou em vigor em

---

<sup>386</sup> De acordo com Maria Victoria de Mesquita Benevides, nos anos sessenta, muitos projetos de lei, sobre a realização de plebiscito ou referendo, foram apresentados no Congresso Nacional, os quais foram arquivados definitivamente por decurso de prazo ou por rejeição do relator, destacando-se os de autoria de: a) Sérgio Magalhães (PTB-GB), sobre a divisão administrativa do Estado da Guanabara (apresentado em 1963 e arquivado em 1967); b) Peixoto da Silveira (PSD-GO), sobre a reforma agrária (apresentado em 1963 e arquivado em 1969); c) Doutel de Andrade (PTB-SC), sobre o sistema de governo (apresentado em 1961 e arquivado em 1966); e d) Simão da Cunha (MDB-MG), sobre a recriação da União dos Estudantes no plano nacional, estadual e municipal (apresentado em 1968 e arquivado em 1971). (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, pp. 120/121)

<sup>387</sup> Cf. LEMBO, Cláudio. *A pessoa: seus direitos*, pp. 138/142.

<sup>388</sup> "Na Constituição de 1967 há mais subversividade do revolucionariedade. Não se avança para o futuro, como

15.03.1967, ocasião em que o novo presidente, Costa e Silva, tomou posse.

A manifesta debilidade da ordem constitucional foi verificada pela freqüente elaboração de legislação de exceção, como, por exemplo, o Decreto-lei n.º 314 (nova Lei de Segurança Nacional) e o Ato Institucional n.º 5, considerado o mais autoritário de todos os atos, que, na prática, revogou os dispositivos constitucionais e reforçou a discricionariedade do presidente no regime militar, que poderia decretar intervenção federal e mesmo o recesso dos órgãos legislativos de todas as esferas. A Carta de 1967 sofreu profundas alterações pela Emenda Constitucional n.º 1/69, que entrou em vigor na mesma data da posse do Presidente Médici, tendo sido mantida, contudo, a previsão de governo representativo e a invocação de que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Não se falando em plebiscito ou referendo, mas em consulta popular, este seria o único instituto de democracia semidireta aceito, tendo sido considerado nas Constituições anteriores como um plebiscito geopolítico, cuja abrangência se encontrava restrita à alteração territorial de Municípios (art. 14). Cumpre enfatizar que tanto a ação popular, quanto o direito de petição aos Poderes Públicos, foram igualmente previstos no citado texto fundamental, contudo, sem viabilidade prática.

O lento processo de abertura política do Brasil, iniciado no governo de Ernesto Geisel, foi oficializado com a Emenda Constitucional n.º 11 de 1978, a partir da qual se revogaram os Atos Institucionais e Atos Complementares pretéritos. O movimento de redemocratização prosseguiu no governo de João Baptista Figueiredo, tendo sido aprovadas dez emendas constitucionais sucessivamente, sendo a de maior relevância a de n.º 15, que restabeleceu a eleição para Governadores dos Estados e Senadores. Em 1985, o então Presidente da República José Sarney, empossado no cargo como sucessor de Tancredo Neves, o qual, eleito indiretamente, faleceu na véspera da sua posse; propôs a convocação de Assembléia Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito elogiada por sua característica democrática, sendo a primeira vez na história constitucional brasileira que se fala em exercício do poder diretamente pelo povo, pois, com exceção da Constituição de 1891, a qual foi omissa neste ponto, todas as outras

---

seria de mister, sàbiamente. O Congresso nacional, a despeito das pressões – que nunca existiram, antes, na história do Brasil - conseguiu atenuar o despotismo que se queria estabelecer e impor. Tudo isso tem a importância de revelar que se está a sair de uma época, que o direito público, mais nitidamente, o direito político, passa por transformação profunda, dentro da qual os elaboradores das Constituições resistem como podem. (...) O Ato Institucional de 1964 foi erro grave na história do Brasil e produziu os outros erros, em outros Atos Institucionais.”. (MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, pp. 17/18)



Cartas outorgaram poder ao povo para que este fosse exercido de forma indireta. Ressalta José Álvaro Moisés que: “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.”<sup>389</sup>.

## 5.2. A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 apresenta-se como inovadora ao optar pela teoria da soberania que confere ao povo a sua titularidade<sup>390</sup>, estabelecendo que este exerce o poder por meio de representantes eleitos, preponderantemente, e, em alguns casos, de modo complementar, através de intervenção direta nos assuntos públicos, tornando possível a participação popular na vida do Estado e nas decisões que influem nos interesses da sociedade, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Igualmente renovadora é a própria afirmação contida no artigo 1º do texto constitucional, ao tratar o Brasil como um Estado Democrático de Direito, que revela uma tendência em aproximar valores como a legalidade e a cidadania, inerentes ao Estado de Direito, dos preceitos relativos ao regime democrático, como a participação popular e a isonomia de tratamento dos cidadãos; ampliando, dessa forma, a esfera pública, que não se limita apenas às instituições públicas em si mesmas, incluindo a articulação destas com as relações sociais nas quais operam<sup>391</sup>.

Assim, o incontestável caminho da democracia participativa trilhado pelos constituintes, em parte influenciados por movimentos articulados favoráveis à manifestação dos cidadãos, encerra a discussão acerca da separação de Estado e sociedade civil, ao estabelecer uma relação entre estes envolvendo direitos e deveres recíprocos, dividindo-se a responsabilidade da ação política, objetivando, sobretudo, solucionar o problema da legitimidade que assola a democracia indireta. Depreende-se, pela idéia de democracia participativa, cuja primeira manifestação ocorreu por intermédio dos institutos de democracia semidireta, a estruturação de

---

<sup>389</sup> MOISÉS, José Álvaro. op. cit., p. 09.

<sup>390</sup> Pode-se verificar as especificidades da soberania popular e a sua incompatibilidade com a teoria da soberania nacional no Capítulo I, item 1.4., da presente dissertação.

<sup>391</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Um cidadania a inventar: A democracia missionária de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 42, n.º 165, janeiro/março-2005, p. 24.

processos que permitam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, produzir *inputs* políticos democráticos, exercer controle crítico na divergência de opiniões e participar diretamente na formação dos atos do governo<sup>392</sup>, por meio da votação em algo concreto que lhe é submetido para deliberação; não decidindo, contudo, sozinho, uma vez que exerce o papel de colaborador no processo decisório<sup>393</sup>.

É mister atentar que a Constituição vigente apresenta, em seu texto, amplo rol de instrumentos institucionais que permitem uma participação cada vez maior da população na defesa e promoção dos interesses coletivos. Tais mecanismos podem ser divididos em diferentes níveis de atuação: a) participação na informação; b) participação na administração, fiscalização ou controle em organismos governamentais e não governamentais; c) participação no levantamento de problemas e soluções, na indicação das prioridades orçamentárias e reivindicações perante os órgãos competentes; d) participação na execução de serviços e obras; e e) participação nas decisões políticas, que é o objeto do presente trabalho<sup>394</sup>. Cumpre ressaltar que José Afonso da Silva, por sua vez, agrupa as formas de participação direta supramencionadas em duas modalidades básicas: a) participação na Administração Pública; e b) participação no processo político, que, conforme já observado, ocorrerá por intermédio do plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>395</sup>.

Citam-se, a título meramente exemplificativo, algumas hipóteses de participação do povo diretamente na Administração Pública, previstas expressamente na Constituição<sup>396</sup>: 1) direito de petição aos poderes Públicos (art. 5º, XXXIV, “a”); 2)

<sup>392</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 288.

<sup>393</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, pp. 340/341.

<sup>394</sup> MONTORO, André Franco. op. cit., pp. 62/63. A autora Mônica de Melo, no entanto, optou na sua obra por distinguir participação de controle, não compreendendo este como uma das possíveis formas de manifestação daquela. De acordo com a doutrinadora, na participação há a possibilidade de interferir na elaboração, na construção da decisão, enquanto no controle visa-se à correção das decisões já tomadas, para revê-las, conformá-las a uma ordem jurídica tida por violada. (MELO, Mônica de. op. cit., pp. 41/44) Entretanto, adotar-se-á nesta dissertação o controle como uma das facetas da participação popular. (Cf. LOPES, Ana Maria D’Ávila. *A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: Redefinindo a Participação Política*. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira [coord.]. *Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, pp. 25/28) Curiosamente, José Horácio Teixeira, ao tratar dos institutos de democracia semidireta, considera estes como mecanismos de controle democrático direto. (TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., p. 485)

<sup>395</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 347.

<sup>396</sup> Um instrumento de participação popular relevante, mas que não se encontra expressamente previsto na Constituição Federal, é o orçamento participativo, que permite ao povo opinar sobre como e onde o dinheiro público de sua região deverá ser aplicado, tendo como experiência pioneira e expressiva o Município de Porto

mandado de injunção (art. 5º, LXXI); 3) ação popular (art. 5º, LXXIII); 4) participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); 5) fiscalização do contribuinte das contas do seu Município (art. 31, §3º); 6) denúncia perante o Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade sobre o uso, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração do patrimônio público federal (art. 74, §2º); 7) participação de um número limitado de cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, XIII), no Conselho da República (art. 89, VII) e no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, VI); 8) audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, §2º, II); 9) participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados de administração da seguridade social (art. 194, VII do parágrafo único); 10) participação do usuário na administração pública (art. 37, §3º); 11) participação da comunidade na organização do Sistema Único de Saúde (ar. 198, III); e 12) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações de assistência social em todos os níveis (art. 204, II)<sup>397</sup>.

Quanto à participação política, a Constituição vigente certamente apresenta uma predisposição a tentar sobrepujar os entraves à efetivação dos preceitos democráticos verificados como uma constante nos fatos histórico-políticos brasileiros ora citados, através de mudanças nas relações de poder, moldando estrutura mais propensa a permitir uma interferência popular ampla e imediata no Estado, não limitada à figura do representante. A previsão do plebiscito, referendo e iniciativa popular no texto fundamental desperta maior interesse, se observado o fato de que tais mecanismos foram frutos de emenda popular ao projeto da Constituição. Primeiramente, contudo, devem ser analisados, neste momento, os anos anteriores à Assembléia Nacional Constituinte, de grande relevância para um exame mais aprofundado da evolução da democracia semidireta no Brasil, especificamente a partir do insucesso do movimento das “Diretas Já”.

---

Alegre (RS).

<sup>397</sup> “(...) 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) – a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art.74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública (...)”. (STF, Tribunal Pleno, ADI 244/RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 31.10.2002, p. 19, disponível no site: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br), acesso em 01.04.2007)

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, comandada por Afonso Arinos, apresentou, no bojo de seu relatório, os três institutos ulteriormente previstos na Constituição de 1988. Havia, por exemplo, três artigos sobre referendo, encontrando-se neles a previsão de dois tipos de consulta: a) uma de iniciativa do Presidente da República, sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional, que visem a alterar ou mesmo que afetem o equilíbrio dos poderes; e b) outra de competência exclusiva do Congresso Nacional; bem como um artigo acerca da iniciativa popular, cuja regulamentação foi remetida inteiramente para o âmbito da legislação complementar<sup>398</sup>. Em que pese ter sido nomeada pelo Presidente José Sarney, este decidiu ignorá-la sob o argumento de que a liberdade e a soberania da Constituinte não deveriam ser tolhidas. Alertava Ney Prado, em sua obra, para o elitismo presente no anteprojeto desta Comissão, ressaltando que, ao pervagar pelos seus artigos, restava clara, embora inconfessada, a descrença fundamental na incapacidade do homem comum de discernir, na prática constante da democracia, o que seria bom para ele e para a Nação<sup>399</sup>. Ainda acerca dos mecanismos de democracia semidireta, faz-se necessário, outrossim, citar a existência, no mesmo período, de outros anteprojotos da Constituição elaborados por renomados juristas e partidos políticos, inclusive com maior aprofundamento da participação popular<sup>400</sup>.

Em agosto de 1985, o Presidente Sarney, antes mesmo de ter organizado a supramencionada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, enviou a mensagem presidencial n.º 330 ao Congresso Nacional propondo a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. Contra esse projeto, organizou-se a sociedade civil, ressaltando-se, na ocasião, em nome do plenário pró-participação popular na constituinte, Goffredo Telles Júnior, que, em texto intitulado “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, propôs a criação de mecanismos de participação em todos os Municípios do país e denunciou o caráter

<sup>398</sup> Cf. SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 21/22; DUARTE NETO, José. op. cit., p. 93.

<sup>399</sup> “O homem comum deve ser protegido, cuidado, tutelado; tudo se lhe deve dar, mas se deve ter cuidado com sua participação na coisa pública. Enfim, o predomínio de uma atitude elitista, por parte de intelectuais da Comissão, talvez tenha sido seu pecado original”. (PRADO, Ney. *Os Notáveis Erros dos Notáveis – Da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 67)

<sup>400</sup> De acordo com a obra de Maria Victoria Benevides, seguem alguns exemplos das referidas propostas: a) José Afonso da Silva estabeleceu veto popular, revogação de mandato, referendo e a iniciativa popular, inclusive no nível constitucional; b) Fábio Konder Comparato aprofundou a abrangência dos institutos na atividade legislativa, na função pública e na função judicante; c) Pinto Ferreira defendeu, igualmente, a iniciativa e o referendo para a matéria constitucional; e d) Dalmo Dallari propôs o aproveitamento da experiência brasileira com a loteria Esportiva para iniciar o processo de consultas ao povo sobre questões políticas, do plano federal ao local. (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 125)

falacioso de uma Constituinte que fosse composta de órgãos já constituídos<sup>401</sup>. No Congresso Nacional, formou-se uma Comissão Mista para emitir parecer sobre a proposta enviada pelo Governo e examinar emendas sobre a Constituinte, tendo sido importante a participação popular neste período, que apresentou a esta Comissão treze emendas<sup>402</sup>. Em outubro de 1985, a Comissão Mista ofereceu novo substitutivo, contudo, ratificando a Constituinte congressual, o qual foi promulgado como Emenda Constitucional n.º 26, e, em novembro de 1986, foram realizadas as eleições para os deputados federais e senadores que iriam formar a Assembléia Nacional Constituinte.

Os movimentos organizados da vontade popular intensificaram suas ações com a instalação da Assembléia Constituinte em 1987, principalmente para que fosse garantido o direito de apresentação de emendas populares, vitória esta ulteriormente alcançada com a previsão contida no artigo 24 do regimento interno da Constituinte, verificando-se que a referida emenda deveria ser subscrita por, no mínimo, trinta mil eleitores, em lista organizada por, no mínimo, três entidades associativas. Importante mencionar que foram propostas cento e vinte e duas emendas, em um total de 12.265.854 assinaturas<sup>403</sup>. Assim, os mecanismos de democracia semidireta surgiram de três emendas populares que conseguiram reunir, sob a promoção do Plenário de São Paulo, do Movimento Gaúcho da Constituinte e do Plenário de Minas Gerais, mais de 400.000 assinaturas. Em razão da desconfiança dos parlamentares mais conservadores, o Congresso Constituinte aprovou no primeiro turno o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular e o veto popular; e, no segundo turno, aceitou emenda para retirada do veto popular<sup>404</sup>. Por fim, segue trecho de discurso do Deputado Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembléia Nacional Constituinte:

(...) Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta,

<sup>401</sup> Cf. DUARTE NETO, José. op. cit., p. 90.

<sup>402</sup> Com base em lições de Adrian Sgarbi, as duas emendas mais expressivas foram: a) a proposta de Fábio Konder Comparato, que previa a convocação de conselhos consultivos municipais, e b) a proposta do relator da Comissão Mista Deputado Flávio Bierrembach, que fazia referência à consulta plebiscitária para esclarecer a natureza do poder constituinte, e a convocação de referendo popular para a apreciação de temas constitucionais que, mesmo rejeitados, tivessem 2/5 (dois quintos) de votos favoráveis dos constituintes. (SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 22/23)

<sup>403</sup> Informação disponível no site: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/livro1/dhbrasil/br12.html>>, acesso em 01.05.2007.

<sup>404</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, pp. 124/125.

tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais.

O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é superlegislador, habilitado a rejeitar, pelo referendo, projetos aprovados pelo Parlamento.

A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.

A moral é cerne da Pátria.

A corrupção é o cupim da República. (Palmas) República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam.<sup>405</sup>

A adoção da democracia semidireta pela Assembléia Nacional Constituinte, ainda que de forma acanhada, inegavelmente merece elogios, pois os institutos a ela inerentes eram tratados ocasionalmente, não fazendo parte, portanto, da tradição jurídica pátria. Decerto nem todas as aspirações populares encontraram guarida na Constituinte, e dentre aquelas que mereceram espaço na Constituição, muitas vezes em razão da pressão popular exercida sobre os parlamentares, permanecem como mera previsão constitucional sem utilidade prática. Esse destino parece ter sido reservado aos institutos de participação popular direta, que enfrentam resistência quanto à sua aplicação, de um lado por aspectos estruturais, como as desigualdades sociais e os preconceitos culturais, de outro pelos obstáculos formais evidentes na autorização legal<sup>406</sup>.

Entretanto, a vitória obtida pelo povo com a previsão desses mecanismos não pode ser desprezada, tratando-se apenas de um primeiro passo rumo à efetivação dos preceitos democráticos para se alcançar uma sociedade mais justa, denotando-se, sobretudo, no momento atual, uma necessidade real de se buscarem soluções para viabilizar esta via direta de proteção dos interesses da coletividade, permitindo

<sup>405</sup> Informação disponível no site: <<http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/Publicacoes/html/pdf/construcao4.pdf>>, acesso em 02.05.2007.

<sup>406</sup> GARCIA, Alexandre Navarro. *Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 42, nº 166, abril/junho, 2005, p. 10. "Enquanto isso, a democracia do sistema constitucional brasileiro se mostra na essência o reverso, em virtude da execução que se lhe tem dado por obra do bloqueio representativo quase total, que obscurece, usurpa e invalida o teor de democracia direta constante dos artigos 1º e 14 da Carta Magna de 1988. Esteve esse bloqueio prestes a converter-se numa inconstitucionalidade material no caso específico da reserva de lei do art. 14, até que, enfim, o Congresso Nacional sanou a omissão, legislando frouxa e brandamente sobre as técnicas plebiscitárias instituídas pelos constituintes." (BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade*, pp. 60/61)

ao povo dar a palavra final sobre os atos do Governo e, por conseguinte, sobre os rumos do Estado. Ademais, longe de serem considerados, por si só, como salvadores de uma democracia, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular atuam ao lado de outros instrumentos, igualmente importantes, em uma ampla esfera de participação essencial no processo complexo de democratização que o Brasil atravessa<sup>407</sup>.

### 5.3. DO PLEBISCITO E DO REFERENDO

As consultas plebiscitárias e referendárias são manifestações populares, por meio do voto, acerca de uma decisão do Estado. Devem ser analisadas em conjunto, em face de suas similitudes, o que comumente na doutrina provoca confusão conceitual desses mecanismos, nem sempre sendo possível individualizá-los. Diferentemente da iniciativa popular, cujo objetivo é suprir eventual omissão de órgão legiferante, o plebiscito e o referendo possibilitam ao povo direcionar ou corrigir as ações de seus representantes ao deliberarem sobre matérias de acentuada relevância (natureza constitucional, legislativa ou administrativa), instrumentalizando, portanto, a desconfiança em relação à representação política<sup>408</sup>.

No Brasil, a diferenciação dos referidos institutos, cuja realização depende de provocação do Congresso Nacional, baseia-se em critério temporal, isto é, enquanto o plebiscito é um consulta prévia a ato legislativo ou administrativo, o referendo é convocado com posterioridade a este, de conformidade com a Lei n.º 9.709/98, a qual não se encontra imune a críticas. Entretanto, é possível verificar na doutrina a adoção de outro critério diferenciador, o objeto da deliberação, limitando-se a aplicação do plebiscito a um assunto de importância política ou para criar uma situação política mais ou menos permanente, enquanto no caso do referendo, o que se submete à decisão popular é um ato normativo (lei ou projeto de lei)<sup>409</sup>. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato, no Projeto de Lei n.º 4.718/2004, apresenta proposta de mudança ao definir nos artigos 3º e 8º rol de matérias sobre as quais

---

<sup>407</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 136. Segue lição de Dalmo de Abreu Dallari: "A participação política de muitos favorecerá a plena realização de cada participante como ser humano e apressará a construção da nova sociedade, na qual as decisões políticas serão de todos." (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, p. 96)

<sup>408</sup> ROSS, Alf. op. cit., p. 205.

<sup>409</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., pp. 474/475.

poderão versar o plebiscito e o referendo, respectivamente.

Dessa forma, no presente tópico, analisar-se-ão as particularidades de tais modalidades de consulta popular, atentando-se para seus conceitos, classificações, características essenciais, especificidades dos procedimentos de convocação, bem como experiências da utilização destes institutos de democracia semidireta no cenário político pátrio, verificando-se os óbices legais às suas realizações e identificando-se possíveis alternativas para o aprimoramento e efetivação dessas formas de participação popular.

### 5.3.1.DO PLEBISCITO

#### 5.3.1.1. ORIGEM

A doutrina é unívoca ao afirmar que a consulta plebiscitária originou-se no período republicano da Roma Antiga. Denominava-se *plebiscitum* a deliberação da plebe na suas Assembléias (*concilium plebis*)<sup>410</sup>, convocadas pelo tribuno, com força de lei unicamente para essa classe específica<sup>411</sup>. Insta recordar que a plebe era um dos três elementos que formavam a população romana, ao lado do patriciado e da clientela, atentando-se para o fato de que os plebeus habitavam o solo romano, sem integrarem a cidade, tinham domicílio, mas não pátria, sendo incapazes de gozar, em um primeiro momento, de direitos políticos ou civis. De procedência obscura, a plebe era constituída, possivelmente, pelos vencidos que ficavam sob a proteção do Estado, pelos clientes (que eram vassalos dos patrícios) de famílias patrícias que se extinguíram e pelos estrangeiros aos quais o Estado protegia<sup>412</sup>.

---

<sup>410</sup> De acordo com Juan Iglesias, as assembléias dos plebeus, reunida em trinta e cinco grupos (uma por cada tribo), elegiam os tribunos da plebe, votavam os plebiscitos propostos por aqueles e acolhiam a *provocatio* contra determinadas penas impostas pelos tribunos. (IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano – Instituciones de Derecho Privado*. Quinta edición revisada y aumentada, Barcelona: Ediciones Ariel, 1965, p. 20)

<sup>411</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, p. 98.

<sup>412</sup> ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 5ª ed. rev. e acrescentada, Rio de Janeiro: Forense, 1983, pp. 10/11. Com base na obra de Fustel de Coulanges, observe-se que os patrícios censuravam os plebeus não por descenderem de populações conquistadas e subjugadas, mas por não terem nem religião, nem família. Menciona, outrossim, o doutrinador: “Em Roma, a diferença original entre as duas populações é gritante. A cidade dos patrícios e de seus clientes é a que Rômulo fundou, conforme os ritos, sobre o planalto do Palatino. O domicílio da plebe é o Asilo, espécie de área cercada na encosta do monte Capitolino e onde o primeiro rei admitiu as pessoas desgarradas, às quais não podia permitir que compartilhassem da cidade. Mais tarde, quando chegaram a Roma novos plebeus, como fossem estranhos à religião da cidade, foram abrigados no



Dessa forma, inicialmente, o plebiscito possibilitava à plebe a criação de normas de direito, que formavam um ordenamento jurídico à parte dentro da cidade. Os efeitos desses decretos, conforme exposto, em decorrência de exigência de uma função legislativa contínua, viriam mais tarde a ser equiparados aos das leis em razão da *Lex Valeria Horatia*, de aproximadamente 449 a.C., constituindo-se uma das modalidades da *Lex Rogata*, que também poderia ser originada da aprovação, pelos comícios, de proposta de um magistrado. Pertinente ao estudo do plebiscito é ainda a *Lex Publilia Philonis de Plebiscitis* (338 a.C.), pois seria a primeira norma a efetivamente estabelecer uma relação de paridade entre plebiscito e lei, posto que, nessa época, os ordenamentos patrício e plebeu encontravam-se equiparados, ressaltando-se que, no momento da elaboração da *Lex Valeria Horatia* os patrícios ainda prevaleciam sobre os plebeus<sup>413</sup>.

De acordo com Fustel de Coulanges, a igualdade civil e política entre essas duas classes sociais apenas foi alcançada quando a plebe conseguiu se apoderar de parte do sacerdócio, cabendo-lhe a eleição de metade dos pontífices (que também exerciam a função de juiz) e dos áugures (que podiam dissolver as assembléias públicas), fazendo com que o patriciado perdesse a superioridade espiritual<sup>414</sup>. Por fim, surgiria ainda a *Lex Hortensia* (287 a.C.), que estabelece a mesma norma, cuja aprovação é possivelmente devida a alguma resistência demonstrada ao enunciado das duas demais leis antecedentes. Cumpre observar que o plebiscito, o qual designava a decisão soberana dos plebeus, posteriormente tornou simples formalidade para legitimar os cônsules investidos de poder supremo, como Pompeu e César, decorrendo daí a expressão “cesarismo plebiscitário”, e, atualmente, “democracia cesarista”<sup>415</sup>. Nesse sentido, seguem lições de Cláudio Lembo:

O plebiscito romano era adotado pela assembléia da plebe, *plebis scitum*. Previa a escolha de magistrado para os plebeus – habitantes de Roma pertencentes à classe social inferior à dos patrícios – e, estendidas suas formas, depois, para todos os cidadãos.

Os regimes autoritário e totalitários, comumente, se utilizam do plebiscito para mistificar suas verdadeiras intenções. Mediante a utilização de técnicas de propaganda, onde o “sim” e o “não”

---

monte Aventino, isto é, fora do *pomorium* e da cidade religiosa.”. (COULANGES, Fustel de. op. cit., pp. 260/261)

<sup>413</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 50/51; SGARBI, Adrian. op. cit., p. 104.

<sup>414</sup> COULANGES, Fustel de. op. cit., pp. 351/352. Cf. também IGLESIAS, Juan. op. cit., pp. 16/17.

<sup>415</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 34; SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 77. Acerca da democracia cesarista, vide Capítulo II, item 2.2. da presente dissertação.

indicam situações subjetivamente antagônicas, induzem o eleitor a oferecer a opção mais consentânea com os desígnios do regime.<sup>416</sup>

Assim, dentre os institutos de democracia semidireta, certamente o plebiscito é o que provoca maior desconfiança entre os doutrinadores, sendo freqüentemente apontado como um instituto que conta com a simpatia dos ditadores, os quais conseguem através de sua realização apoio popular para tomar o poder ou nele se manter, existindo, normalmente, uma excessiva utilização dos meios de propaganda que buscam espargir na sociedade a figura do líder forte e carismático. Pode ser citado como exemplo histórico marcante a sua utilização arbitrária a instituição do consulado na França por Napoleão Bonaparte, e depois do consulado vitalício até coroar-se imperador. Pelo mesmo procedimento, seu sobrinho, Napoleão III, manteve-se dez anos na presidência, sendo que, em 1852, estabeleceu o império, e, em 1870, implementou a forma parlamentar de governo.

Na Alemanha, Hitler também recorreu ao plebiscito em várias oportunidades, como para abandonar a Sociedade das nações e a Conferência de Desarmamento (1933) e para ratificar as ocupações militares na Renânia (1936) e na Áustria (1938). Deve-se lembrar, na década de noventa, que a aplicação igualmente desvirtuada dessa consulta popular permitiu a Sadam Hussein legitimar o exercício de seu poder, ao obter a falaciosa maioria de 99,96% dos votos válidos, sendo que apenas 3.052 cidadãos se pronunciaram contra<sup>417</sup>. Monica Herman Salem Caggiano menciona, na sua obra, especificamente, um caso ocorrido em 1993, na Rússia, quando Boris Yeltsin, enfrentando um grave crise política, pretendeu convocar um plebiscito para obter apoio popular e fragilizar a posição do Congresso, sendo que no *Wall Street Journal* foi estampado fato como o abandono do dirigente russo dos meios democráticos para conseguir os fins democráticos<sup>418</sup>.

A história do plebiscito, contudo, não pode ser reduzida apenas às suas experiências negativas, nas quais o instituto foi utilizado para se colher um voto de confiança em relação à pessoa do governante. Saliente-se que, após a Primeira

---

<sup>416</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 38.

<sup>417</sup> Cf. BURDEAU, Georges. op. cit., p. 284; BORJA, Rodrigo. op. cit., pp. 781/782; SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 345; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 311; ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. op. cit., pp.155/156.

<sup>418</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, p. 104.

Guerra Mundial, esse instituto, por vezes denominado de “referendo degenerado”, foi muitas vezes utilizado não só para decidir o destino das numerosas minorias raciais, que se encontravam em vários países da Europa Central, bem como para firmar tratados de paz, promover anexações territoriais<sup>419</sup> e manifestar a autodeterminação de povos assentados em áreas geográficas próprias, com vistas a transformar-se em Estado<sup>420</sup>. Ademais, cumpre observar que a amplitude de matérias sobre as quais pode versar envolve também situações polêmicas tanto no âmbito interno (por exemplo: legalização de entorpecente, pena de morte), quanto no âmbito externo (por exemplo: tratados internacionais de cooperação e acordos comerciais)<sup>421</sup>. Citam-se os plebiscitos de 1992, realizado na África do Sul, através do qual o povo apoiou as propostas de reforma do presidente Frederik de Klerk, dentre elas o fim do apartheid, e de 2004, no Uruguai, cujo resultado foi contrário à privatização da água, permanecendo como um direito de todos.

Na consulta plebiscitária, cuja realização é de caráter excepcional, o cidadão é chamado, portanto, a opinar sobre assunto de relevância nacional de maior conteúdo político ou institucional do que propriamente jurídico. No Brasil, muito se mencionou acerca da necessidade de se consultar o povo sobre a adesão à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tendo sido realizado plebiscito informal organizado pela CNBB, sindicatos e movimentos sociais em 2002, que contou com mais de dez milhões de votos, e, atualmente, comenta-se sobre a proposta de realização de plebiscito sobre a redução da maioria penal e a legalização do aborto. Dentre outros países que possuem previsão constitucional da consulta plebiscitária, podem ser encontrados: Costa Rica, Nicarágua, Uruguai, Chile, Filipinas, Polônia e Grécia.

### 5.3.1.2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

No presente tópico, abordar-se-ão alguns conceitos desenvolvidos pela doutrina acerca da consulta plebiscitária, bem como suas características, que normalmente são tratadas nas próprias definições desse instituto, uma vez que refletem as próprias razões de existência de tal mecanismo de democracia semidireta.

---

<sup>419</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., p. 474.

<sup>420</sup> SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. op. cit., p. 416.

<sup>421</sup> Cf. SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 104/105.

A conceituação de plebiscito não se afigura uma tarefa simples, principalmente se observada a estreita proximidade do instituto com outro mecanismo da democracia semidireta, o referendo, razão pela qual, por vezes, a consulta plebiscitária é considerada como mero referendo consultivo. De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, apenas quando a pronúncia popular incide sobre um texto normativo (lei ou Constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo, sendo que no plebiscito está um momento “decisionista” que não se encontra na consulta referendária<sup>422</sup>, pois eventual providência a ser tomada, como a elaboração de uma lei, estaria condicionada ao resultado desta manifestação popular. Como bem enfatiza Marcello Caetano, o plebiscito é: “(...) um processo constituinte para que se apela a fim de decidir uma modificação na orientação do governo ou na Constituição.”<sup>423</sup>. Seguem lições de José Afonso da Silva:

O *plebiscito* é também uma consulta popular, semelhante ao referendo; difere deste no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa ao passo que o referendo versa sobre aprovação de texto de projeto de lei ou de emenda constitucional, já aprovados; o referendo retifica (confirma) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida; alguma vez fala-se em *referendo consultivo* no sentido de plebiscito, o que não é correto.<sup>424</sup>

Verifique-se, outrossim, conceito elaborado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem plebiscito é:

(...) um instituto de participação legislativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, expresso formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de manifestar-se, de maneira semidireta, sobre interesses específicos da sociedade e de orientar a atividade do Poder Legislativo pela consulta popular sobre o valor jurídico que se deva atribuir a determinado fato.<sup>425</sup>

A sua definição na doutrina comumente baseia-se no tempo da sua realização, tratando-se, portanto, de uma consulta prévia a uma decisão do poder público, e no objeto da questão sujeita à deliberação popular, que parece ser o ponto fundamental

<sup>422</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 296.

<sup>423</sup> CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996, p. 372.

<sup>424</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 142.

<sup>425</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, pp. 112/113.

para uma real inteligibilidade do instituto. Compreender o plebiscito unicamente como consulta anterior sobre determinada matéria, enquanto o referendo ocorreria após determinado ato governamental, certamente, no Brasil, evitou uma maior confusão conceitual entre ambos os institutos. Ainda sim, recorde-se a experiência plebiscitária de 1963, na qual restou evidente a ambigüidade entre os vocábulos. Observadas as experiências internacionais, denota-se também a dificuldade em estabelecer o que seria especificamente o plebiscito, primeiramente porque a previsão de tal mecanismo não é encontrada expressamente, com a freqüência do referendo, nos ordenamentos jurídicos de outros países; e, naqueles que o implementaram, por vezes, assemelha-se mais a uma consulta referendária, como no Uruguai e no Chile.

A caracterização do instituto de democracia semidireta em questão é efetuada, de forma abrangente, por Rodrigo Borja, ao tratá-lo como consulta direta ao povo sobre assunto de excepcional importância à vida coletiva, que, por comprometer o destino nacional, requer expresse consentimento dos cidadãos<sup>426</sup>. Hélio Juan Zarini, de forma semelhante, define os assuntos de interesse fundamental para o Estado, tanto na ordem interna, quanto na ordem internacional, como objeto desse tipo de consulta popular<sup>427</sup>. Observe-se que a relevância do tema não pode ser considerada elemento principal para configuração do plebiscito, sendo possível verificar, por exemplo, disposições parecidas nas previsões de referendo em Portugal e na Espanha (“relevante interesse nacional” e “decisões políticas de especial transcendência”). Ademais, no Brasil, o artigo 3º da Lei n.º 9.709/98 estabelece a relevância nacional de uma determinada questão como requisito para convocação tanto para o plebiscito, quanto para o referendo.

O plebiscito também é freqüentemente analisado como mecanismo pelo qual o cidadão decide sobre tema de importância política ou, especialmente para criar uma situação política mais ou menos permanente<sup>428</sup>. Dessa forma, Cláudio Lembo expõe que: “(...) a doutrina indica o plebiscito como meio para a aprovação ou oferecimento de contrariedade a ato de governo específico de natureza política”<sup>429</sup>, cuja

---

<sup>426</sup> BORJA, Rodrigo. op. cit., p. 781.

<sup>427</sup> ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 306. Cf. também MARTINS, Ives Gandra da Silva. op. cit., p. 96.

<sup>428</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., pp. 490/491.

<sup>429</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 38. Cf. também BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, p. 139.

explanação é acompanhada por Manuel Garcia-Pelayo<sup>430</sup>, ao tratar o plebiscito como uma decisão política ainda suscetível de tomar forma jurídica, posto que é através dessa consulta que o corpo eleitoral opina sobre um ato governamental ou constitucional. Imprescindível anotar que, por decisão política entende-se a postura de uma autoridade governamental que se reflete na criação de leis e atos normativos, tratando-se, dessa forma, de uma manifestação de poder dentro de certos limites. A consulta plebiscitária permite ao cidadão, portanto, uma interferência direta sobre a inovação da ordem jurídica, definindo um caminho, dentre um leque de possibilidades, a ser trilhado pelo Estado<sup>431</sup>.

É importante reconhecer ainda a existência ou não de efeito ou a eficácia vinculativa nessa espécie de consulta. Assim, conforme esclarecedora explicação de Adrian Sgarbi, se as questões formuladas, de alguma forma, versarem sobre a soberania popular, a manifestação do povo deverá ter cunho decisório vinculativo, como nos casos de normas referentes aos direitos políticos e à estrutura estatal. Contudo, não estando jungido o tema a esses fatores, verificar-se-á, no caso concreto, a sua pertinência para a manutenção ou não do citado efeito, sendo que a não-vinculatividade deverá ocorrer por força da lei<sup>432</sup>. Deve-se atentar para o fato de que o plebiscito geopolítico, nos termos do artigo 4º da Lei n.º 9.709/98, tem caráter meramente consultivo, posto que o Congresso Nacional deverá, ao aprovar a alteração territorial, levar em consideração manifestações das Assembleias Legislativas envolvidas, cujas opiniões não têm caráter vinculativo. Menciona-se importante lição de Walter Claudius Rothenburg: “Sendo o plebiscito prévio e aberto (...), a vinculação positiva que provoca é mais tênue do que a provocada por um referendo. Todavia, mesmo ela não pode ser desprezada.”<sup>433</sup>.

Retoma-se um dos aspectos primordiais do plebiscito: a anterioridade da

<sup>430</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., p. 184.

<sup>431</sup> Nesse diapasão, merece destaque o entendimento de Ives Gandra da Silva Martins: “Se em determinado momento, sob uma geração, uma Constituição estabelece que uma cláusula é imodificável, que uma norma não pode ser mudada por uma emenda constitucional e, com o passar do tempo, a norma torna-se superada, podendo atrasar o desenvolvimento da nação, nada mais justo do que a nova geração – que está submetida à Constituição – poder decidir se quer modificar a norma ultrapassada, constante do texto original da Constituição. Mas isso, evidentemente, não pode ser decidido pelos representantes do povo. (...) Se o povo chegar à conclusão de que para aquela cláusula já não é mais relevante e deve ser afastada, evidentemente, essa cláusula, que era pétrea, deixa de sê-lo. O povo é absolutamente soberano, para definir o destino do Estado e, caso decida que, naquele momento, deseja essa modificação, ela terá de ser feita. Essa foi a minha posição perante o Instituto dos Advogados, à qual o professor Cláudio Lembo também aderiu.” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. op. cit., p. 97)

<sup>432</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 154/155.

<sup>433</sup> ROTHENBURG, Walter Claudius. Plebiscito, referendo e iniciativa popular. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.). *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 660.

consulta. Uma vez que, nesse tipo de participação popular, buscam-se, no seu resultado, as diretrizes a serem seguidas e especificadas pelo legislador ou administrador, estando patente a partilha decisional entre representantes e representados, a decisão do povo é tomada antes da decisão do Executivo ou Legislativo. De acordo com Marcus Acquaviva o vocábulo plebiscito denomina uma consulta prévia que se faz à coletividade, a fim de que esta se manifeste a respeito de sua conveniência ou não, isto é, os governantes consideram oportuna a medida, mas antes de efetivá-la consideram necessário que o povo se manifeste<sup>434</sup>.

Portanto, cita-se ensinamento de Biscaretti di Ruffia, que trata o plebiscito como a manifestação de vontade de determinada coletividade popular, de caráter excepcional, relativa a um mero fato ou evento concernente à estrutura essencial do próprio Estado ou do seu governo<sup>435</sup>. Tal excepcionalidade, normalmente citada na doutrina italiana, em razão da exclusão deste tipo de consulta de qualquer regulamentação uniforme, quer no âmbito interno como no internacional<sup>436</sup>, decorre do fato de ser o plebiscito uma manifestação de vontade *a priori*, isto é, sem a dependência de esquema ou alicerce preestabelecido, sendo um ponto de partida para a construção de uma estrutura, não importando, dessa forma, em um exame complexo, mas em simples manifestação de preferência entre as hipóteses apresentadas<sup>437</sup>.

Por fim, Maria Victoria Benevides conclui que, quanto à natureza da questão em causa, o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa, inclusive políticas públicas, e, quanto ao momento da convocação, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas futuras, referentes ou não à edição de normas jurídicas<sup>438</sup>. O legislador infraconstitucional, no artigo 2º, parágrafo 1º da Lei n.º 9.709/98, nascida do substitutivo n.º 3.589/93, do Deputado Federal do PSDB/SP Almino Affonso, estabelece o plebiscito como consulta formulada ao povo para que este delibere

---

<sup>434</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. op. cit., p. 155.

<sup>435</sup> DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 379.

<sup>436</sup> “Deve-se ter presente que o plebiscito é sugerido com base em disposições que concernem a determinado caso; nenhum princípio, nem de direito internacional, nem de direito interno, o prevê e regula como instituto geral.” (ROMANO, Santi. op. cit., p. 317)

<sup>437</sup> Cf. SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 68. “Quanto ao momento da convocação: o referendo é convocado sempre *após* a edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais *em vigor*. O plebiscito, ao contrário, significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas *futuras* - referentes ou não à edição de normas jurídicas”. (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 40)

<sup>438</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 40.

sobre matéria de acentuada relevância, devendo ser convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Observe-se, primordialmente, que a mencionada Lei não acolheu, ante o acima exposto, o elemento diferenciador mais abordado na doutrina em relação ao plebiscito, de que este seria eminentemente uma decisão política a ser utilizada como vetor para direcionar as medidas a serem tomadas pelo Estado em relação a um ato ou fato futuro. Da maneira apresentada, a consulta plebiscitária pode versar, inclusive, no caso concreto, sobre projeto de lei. Portanto, eventual restrição do instituto aos atos do Poder Executivo, e, assim, à medida não-legislativa, decerto encontra-se sobrepujada. Ao contrário de inúmeras Constituições estrangeiras, inexistiu uma delimitação material clara acerca do que poderia ou não ser efetivamente objeto de consulta popular, razão pela qual, não havendo previsão de iniciativa popular para sua convocação, em um primeiro momento pode-se concluir que é o Congresso Nacional o responsável por estabelecer, discricionariamente, o que efetivamente seria de acentuada relevância nas esferas constitucional, legislativa e administrativa, apresentando tal hipótese o receio de que o povo somente será chamado a opinar sobre matérias sem relevância, incapazes de efetivamente promover uma reestruturação do Estado.

Deve-se ressaltar que a imposição de limites justificáveis à participação popular é necessária, pois somente com regras de atuação bem definidas tanto ao povo, quanto aos seus representantes, é que se poderá alcançar resultados significativos com a realização de consultas populares. No Projeto de Lei n.º 4.718/2004<sup>439</sup>, verifica-se, por exemplo, que podem ser objeto de plebiscito: a) criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Estados ou Municípios, bem como criação de Território Federal, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem; b) execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem social, econômica e financeira; c) concessão administrativa de serviços públicos, bem como a alienação de controle de empresas estatais; d) mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso

---

<sup>439</sup> De acordo com a manifestação da Relatora Deputada Luiza Erundina de Sousa: “Temos convicção em afirmar que a história da República Federativa do Brasil sofrerá impactante alteração com a aprovação da presente sugestão legislativa. Daremos um passo legislativo importante no sentido de consolidar a nossa democracia, viabilizando a utilização efetiva de instrumentos de democracia direta. *Assegurando ao povo o exercício direto do poder*”. (Informação disponível no site: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=270742](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=270742)>, acesso em 03.05.2007)



especial; e e) alienação, pela União, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica. Ademais, o supramencionado Projeto estabelece a obrigatoriedade do plebiscito em três ocasiões: a) no caso de alterações geopolíticas; b) mudança de qualificação dos bens públicos; e c) alienação de jazidas, minerais e potenciais de energia hidráulica. Nestes dois últimos porque os bens em questão não pertencem aos órgãos estatais, mas ao próprio povo.

### 5.3.1.3. CLASSIFICAÇÃO

A observância de uma classificação tem por finalidade facilitar a compreensão da consulta plebiscitária, verificando-se que poucos doutrinadores, em comparação ao referendo, dividem suas atenções de modo a analisarem com maior profundidade o mecanismo, por vezes, expressando suas próprias convicções. Ressalte-se que, no presente tópico, proceder-se-á a retomada de muitas características desse instituto, anteriormente abordadas, e analisar-se-ão outros aspectos fundamentais acerca das hipóteses previstas para sua realização no cenário político brasileiro.

Primeiramente, cumpre verificar a divisão estabelecida por Marcos Antônio Striquer Soares, em sua obra, desenvolvida anteriormente à elaboração da Lei n.º 9.709/98, tomando como base proposta de análise da consulta referendária elaborada por Paolo Biscaretti di Ruffia. O autor compreende o plebiscito como manifestação popular que toma uma decisão política *a priori* sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa. Assim, da sua classificação, o aspecto temporal está excluído<sup>440</sup>, bem como a sua eficácia, pois entende que o plebiscito sempre será consultivo, uma vez que não seria correto falar em vinculatividade quando o resultado deste apenas delimita um campo de competências à criação normativa. Portanto, poder-se-ia compreender essa espécie de democracia semidireta: a) quanto à matéria ele pode ser constitucional ou legislativo; e b) quanto ao fundamento jurídico ele pode ser obrigatório ou facultativo<sup>441</sup>.

De acordo com Adrian Sgarbi, depreendem-se apenas do texto constitucional

---

<sup>440</sup> José Horácio Meirelles Teixeira, por sua vez, diferentemente do acima exposto, ao definir a consulta plebiscitária como uma decisão política, entende que esse instituto pode ser utilizado sobre *fato já sucedido ou realizado* ou simplesmente, como *consulta* sobre decisão. (TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., p. 475)

<sup>441</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 81.

duas modalidades de plebiscito, que podem comportar situações variadas, com reflexos diversos na conseqüência do pleito, verificando-se que são dois os critérios analisados pelo doutrinador: o objeto e a vinculatividade da consulta. Assim, quanto à sua espécie, o plebiscito poderia versar sobre questões em tese ou sobre questões geopolíticas. No primeiro caso, a matéria em tese que versa sobre assunto em que a soberania popular esteja envolvida é dotada de efeito vinculativo; enquanto a matéria em tese não tangente à soberania popular poderá ter sua vinculatividade afastada pelo legislador. No segundo caso, o efeito do plebiscito geopolítico será não-vinculativo, se o resultado da consulta for positivo, pois a decisão final será tomada pelo Legislativo, e vinculativo se o resultado da votação popular for negativo, eis que obsta a alteração territorial pleiteada<sup>442</sup>.

Dentre as matérias freqüentemente reservadas ao plebiscito, portanto, podem ser citadas as questões de natureza territorial, bem como as que, de alguma forma, influam na soberania, impliquem transformação constitucional, contendam com atos normativos ou com atos de governo<sup>443</sup>. Assim, a Constituição de 1988 estabeleceu três hipóteses para realização da consulta plebiscitária: a) de forma mais ampla (que abrange questões de relevância e de âmbito nacionais, configurando decisão que obriga os Poderes Legislativo e Executivo); b) nos casos de subdivisão, desmembramento e anexação de Estados ou Territórios, sendo convocado pelo Congresso Nacional; e c) na criação, incorporação, fusão e desmembramento dos Municípios; sendo convocado pela Assembléia Legislativa. Se na primeira hipótese alguns assuntos acabam, por vezes, sendo objeto de debates acerca de qual o mecanismo correto a ser utilizado (plebiscito ou referendo), nas consultas populares acerca de questões territoriais não se conhece qualquer polêmica jurídico-semântica no direito pátrio, como sendo assunto exclusivo do plebiscito<sup>444</sup>.

Insta mencionar, ainda, a figura do plebiscito internacional, em que pese o Brasil nunca ter experimentado esse mecanismo de democracia semidireta. De acordo com Maria Benedita Urbano, trata-se de um procedimento mediante o qual são consultadas as populações de um determinado território, a propósito de

---

<sup>442</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 160/161.

<sup>443</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 23.

<sup>444</sup> Cf. SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 84. "Ação direta não conhecida no ponto em que argúi a inconstitucionalidade da Resolução 003/95, que autoriza a realização de plebiscito, por não figurar tal etapa do procedimento administrativo de criação de município um ato de conteúdo normativo. Quanto à Lei 9.342/90, há aspecto de bom direito. Não parece compatível com a Constituição Federal o diploma legislativo que cria município ad referendum de consulta plebiscitária." (STF, ADI -MC 1373/PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Francisco Resek, DJ 31.05.1996, p. 18799; conteúdo disponível no site: <http://www.stf.gov.br>, acesso em 10.05.2007)

transferências de soberania ou de quaisquer outras decisões suscetíveis de afetar o estatuto internacional desse instituto, e a ele devem ser reservadas, em princípio, apenas aquelas consultas que são expressão do cumprimento de uma obrigação internacional, que derive de uma convenção bilateral ou multilateral ou, então, de uma resolução de uma organização internacional fundada num tratado internacional. Podem ser mencionadas três espécies desse tipo plebiscitário: a) plebiscito de anexação; b) plebiscito de secessão; e c) plebiscito de união. Cabe ressaltar que seus respectivos resultados influenciarão em maior ou menor intensidade o estatuto internacional no âmbito interno de um Estado<sup>445</sup>.

O plebiscito, previsto no artigo 14, inciso I, da Constituição Federal, posteriormente regulamentado pela Lei n.º 9.709/98, é, na integralidade de seu conceito, uma consulta formulada ao povo para que, com anterioridade, delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, aprovando-a ou denegando-a; ou se manifeste sobre alterações geopolíticas de Estados e Municípios. A opção do legislador por fixar esse instituto como consulta prévia permitiu uma atuação direta do povo nos atos legislativos e administrativos, delimitando a previsão de uma determinada matéria. O efeito vinculativo do plebiscito é inegável e confirma-se com a análise do artigo 9º da lei supramencionada, que dispõe que no caso de sua convocação, o projeto legislativo ou medida administrativa que trate de mesmo tema, deverá ter sua tramitação sustada até o resultado final das urnas. A vinculatividade no plebiscito geral estará sempre presente, enquanto no plebiscito específico, de cunho territorial, será apenas consultivo, cabendo ao Legislativo a última manifestação no caso em concreto.

A acentuada relevância da matéria é um conceito que permite vasta interpretação subjetiva em razão da sua amplitude. De acordo com Luiz Cláudio Portinho, devem ser observadas as circunstâncias de determinada época para que configure o fundado relevo e interesse de um assunto para que este seja submetido à apreciação popular, razão pela qual o cidadão não deve ser chamado para situações corriqueiras, que apenas envolvam uma ordinária tomada de decisão pelo Poder Público<sup>446</sup>. Igualmente difícil é delimitar as matérias que podem ser objeto dessa consulta, tratadas em sede de lei, ato administrativo e principalmente no texto constitucional, onde se encontram estabelecidos temas inerentes aos mais

---

<sup>445</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 52/53.

<sup>446</sup> DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op. cit., p. 229.

diferentes ramos do Direito. Um ponto que resta claro é que não poderão versar tais consultas, em razão da não previsão legal, acerca de função típica do Poder Judiciário, ou seja, tão somente a atividade judicante, mas apenas de matérias de competência dos Poderes Executivo e Legislativo.

Portanto, deve-se verificar que a consulta plebiscitária é sempre prévia e realmente esse elemento não faz parte de sua classificação, pois sempre disporá sobre acontecimento futuro. Pode ser dividida pela natureza do seu objeto, que, ser for específica, versará sobre aspectos referentes às mudanças territoriais, e se for ampla, tratará de questões de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, de competência do Executivo e Legislativo. Ademais, o plebiscito territorial será consultivo e obrigatório, se o seu resultado for positivo, enquanto o plebiscito que tratar de assuntos gerais, normalmente mais próximos à estrutura estatal e seus assuntos políticos, será facultativo e dotado de vinculatividade.

### 5.3.2. DO REFERENDO

#### 5.3.2.1. ORIGEM

O referendo, por sua vez, tem origem aproximadamente no século XV, em alguns Cantões suíços, como de Valais e Grisons, através da *Landsgemeinde*, uma espécie de assembléia formada por todos os eleitores locais, os quais se reuniam para deliberar sobre assuntos da comunidade e escolher os mais altos funcionários<sup>447</sup>. Assim, quando a *Landsgemeinde* passa a assumir o poder de legislar, de forma contrastante poder-se-á constatar nas vilas urbanizadas a presença de um fidalgo laico, um bispo, ou um conselho restrito que passa a exercer larga prerrogativa deliberativa. O aumento da população e a crescente complexidade da legislação e da administração tornaram, na República Helvética, impossível a reunião dos cidadãos constantemente em assembléias, razão pela qual o surgimento da consulta referendária permite um pouco dessa participação universal antiga, só que adaptada

---

<sup>447</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 34. Acerca do *Landsgemeinde*, Cf. Capítulo II, item 2.1.2. "A *Landsgemeinde* na Suíça e os *Open Town Meetings* nos Estados Unidos".

às novas circunstâncias da época<sup>448</sup>. O referendo, portanto, não tem a mesma amplitude das assembléias, uma vez que o povo deixa de formular proposições e passa apenas a ratificar ou não a solução que lhe é apresentada.

Dessa forma, os Cantões passaram a unir as assembléias populares e a decidir os rumos de uma nação fracionada, formando-se, entre os séculos XIV e XV, três ligas: liga cinzenta, liga da casa de Deus e liga das dez jurisdições. A cada ano, sessenta e três delegados de cada liga se reuniam, no verão, em uma assembléia legislativa, na qual os referidos representantes chegavam munidos de instruções, as quais habitualmente eram lidas em voz alta, antes dos subseqüentes debates e das deliberações. Ocorre que suas decisões eram marcadas pelo caráter provisório, isto porque se encontravam dependentes de ulterior ratificação pelo povo das comunas, nascendo a figura do referendo, ainda de aplicação restrita ao âmbito cantonal<sup>449</sup>, servindo para a manutenção de sua autonomia frente o poder da Confederação.

Com base nas lições de Paulo Bonavides<sup>450</sup>, o primeiro apologista desse instituto da democracia semidireta seria Rousseau, quando em sua obra “Contrato Social” se reportou ao caráter inalienável da soberania popular, sendo esta incompatível com uma vontade que se representa, pois esta vontade geral se transmudaria em vontade particular, asseverando, ainda, que toda lei que o povo pessoalmente não haja ratificado é nula, não é lei. Tais idéias se refletiram na Revolução Francesa. Como bem ressalta Manuel Garcia-Pelayo, certas instituições genuinamente suíças como o referendo e a *Landsgemeinde*, e que aparecem hoje como as mais depuradas expressões de democracia, representam, nada mais que a pura e ininterrupta continuidade de instituições medievais adaptadas ao novo sistema constitucional<sup>451</sup>. Nesse sentido segue exposição de José Afonso da Silva:

Em geral, o termo *referendo* se refere a um ato de ratificação de outro ato. Nesse sentido, é ato de controle que uma autoridade ou poder exerce sobre outro. Foi com essa significação que ele surgiu no processo político. Sua origem se prende à antiga organização federal suíça, onde, no início, os delegados à Assembléia só tinham o poder de decidir *ad referendum* do Conselho Cantonal que esses delegados representam. Daí é que o sistema evoluiu, no

<sup>448</sup> KRANENBURG, Roelof. op. cit., p. 104.

<sup>449</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 44/45.

<sup>450</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*, p. 289.

<sup>451</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., p. 524.

constitucionalismo suíço, para *referendo popular*, ou seja, para um sistema em que o ato legislativo ordinário ou constitucional só adquire valor e eficácia após ter sido ratificado pelo voto dos eleitores populares.<sup>452</sup>

Se o referendo busca, através da participação popular direta a efetivação dos preceitos democráticos, curiosamente pode-se mencionar que o primeiro referendo de repercussão federal no direito suíço ocorreu em 1802, durante o período de dominação francesa, visando à ratificação de Constituição imposta pelos ocupantes. Cabe mencionar que a realização dessa espécie de democracia semidireta, neste fase de consultas napoleônicas, foge à lógica com que até então vinha sendo adotada naquele país. Com o gradual esmorecimento do vínculo com a França, em 1803, foi restituída aos Cantões rurais a *Landsgemeinde* e, em 1815, novo Pacto federal marca o regresso dos direitos políticos na Suíça<sup>453</sup>. É a partir de 1830 que se inicia um período de regeneração<sup>454</sup> na Confederação suíça, por meio do processo de institucionalização dos mecanismos de democracia semidireta, que começa primeiro nos Cantões e depois se impõe no âmbito federal, culminando na Constituição de 1848, com a previsão da iniciativa e do referendo constitucionais<sup>455</sup>. A Suíça demonstra até hoje uma profunda regularidade no uso dessa consulta, totalizando, por exemplo, entre 1945 e 1980, mais de dois terços do total de referendos realizados no mundo<sup>456</sup>.

A aplicação desse mecanismo de democracia semidireta é verificada, portanto, nos casos em que uma lei, depois de elaborada pelo Parlamento, somente se torna obrigatória quando o povo, convocado para se manifestar, aprova esta. Assim, não se trata de instrumento onde se permite ao povo optar entre duas possíveis soluções para uma determinada questão, isto porque a sua utilização presume que uma solução já tenha sido tomada, cabendo aos cidadãos aceitarem ou rejeitarem a opção oferecida. O referendo viveu sua primeira época áurea no período entre guerras, onde não apenas se alargou o número de Estados que o consagraram, mas também se criaram novos tipos dessa consulta. Verifica-se que, no segundo pós-

<sup>452</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 342.

<sup>453</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 46.

<sup>454</sup> “El movimiendo moderno a favor de las consultas populares está relacionado com lo que corrientemente se denomina el Periodo de Regeneración, de 1830 a 1834. em esos años, un cierto número de los veintidós cantones adoptaron nuevas constituciones, aprobadas mediante referenda, y a partir de ahí, la institución se extendió hasta incluir los procedimientos para adoptar leyes generales.” (ROSS, Alf. op. cit., p. 211)

<sup>455</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 23.

<sup>456</sup> LIJPHART, Arend. op. cit., p. 260.

guerra, seu crescimento foi menos notório, devendo-se mencionar duas ocasiões relevantes quanto à sua prática: a) em 1991, o primeiro e último referendo soviético sobre a manutenção da URSS proposto por Gorbatchev; e b) consultas na Dinamarca, Irlanda, França e de novo na Dinamarca, a propósito da conclusão do Tratado de Maastricht<sup>457</sup>.

No Brasil, o referendo na Constituição Federal de 1988 certamente não é uma completa inovação, podendo-se mencionar o pioneiro estudo de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, de 1935, acerca do instituto em análise<sup>458</sup>. O termo “referendo” também desperta interesse pela multiplicidade de significados com que foi usado no texto constitucional, denotando, por exemplo, nas competências privativas do Presidente da República, a possibilidade de se declarar guerra ou celebrar a paz desde que autorizado ou a referendo do Congresso Nacional (artigo 84, XIX e XX) ou mesmo para celebrar acordos internacionais, também a referendo do Congresso (artigo 84, VIII), salientando José Afonso da Silva demonstrar o respectivo vocábulo um ato de controle que uma autoridade ou Poder exerce um sobre o outro<sup>459</sup>. É nesse sentido que ele também será adotado quando denotar um dos institutos de participação popular de mesma denominação.

Por fim, insta salientar que a consulta referendária goza de certa credibilidade na doutrina pátria e no direito estrangeiro, tratando-se, de acordo com Darcy Azambuja, de arma segura e infalível para obstar a onipotência das assembléias, para evitar que os representantes do povo votem leis opressivas<sup>460</sup>, servindo primordialmente como elemento corretivo das ações dos eleitos pelos próprios titulares do poder, os eleitores. Dentre os países que possuem a previsão constitucional da consulta referendária, mencionam-se: Austrália, Bélgica, Japão, Dinamarca, Senegal, Marrocos, Venezuela, Uruguai e Áustria. Pode-se citar, a título exemplificativo, recente consulta realizada na Romênia, em 19.05.2007, sobre impedimento

---

<sup>457</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., pp. 61/70.

<sup>458</sup> “Quando serenamente examinamos a vida política dos Estados actuaes, não podemos deixar de lastimar, passarem muitas leis manifestamente contrarias á opinião publica. (...) Pensamos ser razoavel que se estabeleça, dentro da organização politica, um meio de solucionar-spode o referendume as crises, e suggerimos o referendum facultativo. (...) A perfeição de um regime se aquilata pela facilidade que offerece de resolver as mais violentas perturbações dentro da ordem e da legalidade. Defendemos pois o referendum como the gun behind the door para os casos de emergencia. O erro em regra no emprego actualmente delle consiste em institui-lo como principio director do governo, quando o seu unico e verdadeiro papel deve ser de elemento de constraste.” (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. op. cit., pp. 165/166)

<sup>459</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 342.

<sup>460</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 229. Posicionamento contrário pode ser verificado em MICHELS, Robert. op. cit., pp. 198/199.

presidencial, sendo que, após haver conseguido expressivo apoio popular nas urnas, em que pese o alto índice de abstenção, Traian Basescu regressou à presidência do país.

### 5.3.2.2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Os conceitos de referendo merecem especial atenção, não somente em razão das suas diversas espécies, mas também para se verificar as particularidades desse instituto, que, muitas vezes, em razão de sua amplitude conceitual, acaba por englobar outros instrumentos de democracia semidireta como o plebiscito (por vezes denominado de referendo consultivo) e o veto popular (que poderia ser confundido com o referendo ab-rogativo). Por se tratar de uma consulta feita *a posteriori*, cujo papel, portanto, é provocar a manifestação do eleitorado acerca da validade de um dispositivo legal, constitucional ou ato administrativo; há um evidente distanciamento deste mecanismo em relação ao plebiscito. Decerto deve-se atentar, outrossim, para a diferenciação técnica existente entre referendo e veto, pois enquanto no primeiro a manifestação popular faz-se necessária para a exequibilidade da lei ou ato, no caso do veto, a lei existirá a menos que o povo interfira, dentro de um certo prazo, objetivando a sua desaprovação.

O referendo, portanto, nada mais é que o povo opinando acerca de uma decisão dos seus representantes, que comumente as tomam sem consultá-lo, muitas vezes sem observância dos reais interesses populares. Assim, de acordo com Ives Gandra da Silva Martins, quando determinada medida for adotada e dela decorrer contenda entre oposição e situação, e o país precisar de uma providência rápida, mas não houver certeza em relação à vontade do eleitorado sobre um assunto específico, a melhor resposta será convocar o consulta referendária<sup>461</sup>. Consoante ensinamento de José Joaquim Gomes Canotilho, o referendo: “(...) é uma consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal regulado na lei (*procedimento referendário*).”<sup>462</sup>. Por sua vez, Marcello Caetano entende que o referendo consiste num processo de governo constituído e incide sobre uma lei ou resolução já tomada e que se pretende saber se conta com a

---

<sup>461</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. op. cit., p. 97.

<sup>462</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 295.



aprovação popular<sup>463</sup>. Observe-se que é possível constatar posicionamentos na doutrina no sentido de restringir o objeto do referendo apenas à matéria legislativa, como expõe Paulo Bonavides: “Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar leis.”<sup>464</sup>. Nesse sentido, Pinto Ferreira vislumbra no referendo: “(...) a consulta de uma medida legislativa feita ao povo, enquanto o plebiscito seria concernente a um ato do executivo submetido à mesma apreciação popular.”<sup>465</sup>; enquanto José Horácio Meirelles Teixeira, igualmente afirma que o que se submete à decisão do povo, neste caso, é um ato normativo, isto é, uma lei ou projeto de lei<sup>466</sup>. Tal delimitação demonstra uma preocupação clara em evitar o uso indiscriminado desse instituto de democracia semidireta, sendo que a busca por uma maior precisão terminológica facilitaria a prática da consulta referendária, pois se objetivo não é aprovar ou rejeitar ato normativo, o plebiscito é que deveria ser convocado. Menciona-se ainda lição de José Afonso da Silva:

(...) o referendo se caracteriza no fato de que projetos de lei ou emenda constitucional aprovados pelo legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendidas certas exigências, tais como pedido de certo número de parlamentares ou do próprio chefe do executivo, de sorte que o ato legislativo ou constituinte se terá por aprovado apenas se receber votação favorável da maioria do corpo eleitoral, do contrário, reputar-se-á rejeitado.<sup>467</sup>

Cumprido analisar que a consulta referendária é compreendida por parcela da doutrina como forma de manifestação popular tanto em relação a ato normativo, quanto a ato administrativo. São pertinentes ao assunto comentários de Georges Burdeau, que expõe aplicar-se o referendo normalmente à matéria legislativa<sup>468</sup>, e de Biscaretti de Ruffia, o qual, seguindo esta linha de raciocínio, ressalta justamente que o referendo concretiza-se numa manifestação do corpo eleitoral a respeito, em regra, de um ato normativo e, às vezes, embora raramente, em relação a um ato administrativo (esta última eventualidade verifica-se, por exemplo, na Itália, no

<sup>463</sup> CAETANO, Marcello. op. cit., p. 372.

<sup>464</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 303.

<sup>465</sup> FERREIRA, Pinto. op. cit., p. 206.

<sup>466</sup> TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. op. cit., p. 475.

<sup>467</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 343.

<sup>468</sup> BURDEAU, Georges. op. cit., p. 134. “Alguns autores lhe conferem finalidade específica de confirmação de ato do corpo legislativo, com o que não concordamos por entendê-lo de forma mais ampla. Pensamos que não há qualquer óbice para que se determine a submissão de um ato do Poder Executivo ao referendo popular. (...) Contudo, não se pode negar que sua aplicação mais corriqueira se refere mesmo aos atos emanados do Poder Legislativo”. (DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op.cit., p. 231)

âmbito das ordenações regionais)<sup>469</sup>. Nesse sentido, Santi Romano expõe que as leis são os principais atos que podem ser submetidos ao referendo obrigatório ou facultativo, mas não são os únicos, havendo atos do Estado ou dos entes locais que não possuem caráter normativo, mas que poderiam ser objetos desse tipo de consulta<sup>470</sup>. Ressalte-se que parece ter sido este o entendimento do legislador infraconstitucional, quando da elaboração da Lei n.º 9.709/98, ao definir no artigo 2º, §2º, que o referendo será convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo ratificá-lo ou rejeitá-lo. Seguem transcritos os ensinamentos de Jorge Miranda:

Por referendo entende-se (numa acepção genérica, susceptível de ser modelada à face de vários sistemas jurídicos-políticos) a votação popular por sufrágio individual e directo dos cidadãos, tendente a uma deliberação política (ou mais raramente, administrativa), a uma indicação aos órgãos de governo ou de gestão e, porventura, a outros efeitos constitucional ou legalmente previstos.<sup>471</sup>

Em relação ao critério temporal, o referendo normalmente se apresenta como consulta *a posteriori* a um ato do Estado, em que pese haver alguns autores que entendem ser possível a aplicação do instituto também de forma prévia. Em um primeiro momento na sua obra, Adrian Sgarbi traz a definição de referendo como a: “(...) submissão ao eleitorado de todas ou algumas normas, após terem vigência, ou mesmo antes, para constituí-las, conservá-las ou modificá-las. É, portanto, o referendo um sufrágio deliberativo, ao lado do sufrágio eletivo.”<sup>472</sup>. Assim, o referendo *ante legem*, também denominado de consultivo, assemelha-se ao plebiscito, pois antecede à lei ou a qualquer ato público normativo. No entanto, o seu resultado, diferentemente da consulta plebiscitária, não produz qualquer vínculo em relação à deliberação futura da autoridade. Observe-se que sua característica predominante na doutrina ainda é de controle popular sobre decisão expressa dos órgãos do Estado, razão pela qual Marcus Acquaviva expõe categoricamente ser o referendo: “(...) o mecanismo da democracia semidireta pelo qual os cidadãos são convocados para se manifestar a respeito da conveniência ou não de medida *já*

<sup>469</sup> DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 373.

<sup>470</sup> ROMANO, Santi. op. cit., p. 318.

<sup>471</sup> MIRANDA, Jorge. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995, p.108.

<sup>472</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 111.

tomada pelos governantes.”<sup>473</sup>.

É possível, dessa forma, tecer breves comentários sobre a sua característica de ratificação ou rejeição acerca de uma deliberação do Executivo ou Legislativo específica. O referendo, portanto, consiste em que a lei, depois de elaborada pelo Parlamento, só se torna juridicamente perfeita e obrigatória quando é aprovada pelo povo<sup>474</sup>. A validade de uma lei, portanto, pode vir a depender de aceitação popular, fazendo com que a atuação direta do eleitorado, por vezes, torne-se um último e decisivo estágio na elaboração de norma jurídica. Nesse sentido, Marcos Antônio Striquer Soares define o 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>475</sup>.

Faz-se necessário, outrossim, verificar o efeito vinculativo desse tipo de consulta, ressaltando-se, em um primeiro momento, o posicionamento de Maria Benevides que defende o caráter vinculante de seu resultado, não fazendo distinção entre o facultativo ou o obrigatório, independentemente da omissão do texto constitucional brasileiro acerca do tema<sup>476</sup>. Certamente, ainda que a Lei n.º 9.709/98 não tenha esclarecido esse ponto, inexistente, em princípio, justificativa plausível para não se impor a aceitação aos órgãos públicos da decisão tomada pelo povo, devendo-se vincular o exercício do poder ao resultado da deliberação dos cidadãos, pois, caso contrário, referida consulta seria marcada por uma profunda inocuidade. Saliente-se, todavia, que a rejeição de um ato legislativo ou administrativo não obsta nova apreciação da mesma matéria, por meio de um novo referendo, desde que sua convocação ocorra após o decurso de um prazo razoável, como ocorre na Espanha (cinco anos).

O referendo deverá ser convocado sempre no prazo de trinta dias a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa que verse sobre matéria de relevante interesse nacional, sendo de caráter facultativo, posto que sua realização encontra-se sujeita à discricionariedade do Congresso Nacional. Pode-se

---

<sup>473</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. op. cit., p. 156. “ O referendo, hoje, pressupõe a participação popular, pelo voto, para a apreciação, *a posteriori*, de projeto de iniciativa dos governantes/representantes, e sua aplicação tem sido verificada com maior freqüência.” (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, p. 100)

<sup>474</sup> MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do Estado*. 4ª ed. e atual. Rio de Janeiro: Editora. Forense, 1984. Cf. também BURDEAU, Georges. op. cit., p. 134.

<sup>475</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 62.

<sup>476</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 135.

observar que no Projeto de Lei n.º 4.718/2004 há uma delimitação maior acerca de quais hipóteses efetivamente podem ser submetidas a essa espécie de consulta, sendo elas: texto de emendas constitucionais, lei, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo. Ademais, nesse projeto devem ser mencionadas mais três inovações: a) existência do referendo obrigatório, no caso de leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular, b) a iniciativa da realização do referendo pode ser pelo povo ou por um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, e c) a convocação pela Justiça Eleitoral. A questão da vinculatividade da consulta é melhor esclarecida, contudo, ainda de forma insuficiente, no caso de rejeição de texto normativo, pois os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo que tornar público o resultado final da votação.

#### 5.3.2.3. CLASSIFICAÇÃO

A grande diversidade de espécies de consultas referendárias, diferentemente do que ocorre com o plebiscito, permite uma gama maior de classificações, sendo imprescindível, neste momento, para uma melhor compreensão do tema, analisar todas as aplicações do instituto abordadas com maior ênfase pela doutrina, diferentes em cada país e em cada momento histórico. Considerar-se-ão, como parâmetro, os critérios mais completos dentre os elaborados pelos doutrinadores, aqueles que se encontram na obra de Adrian Sgarbi<sup>477</sup>, o qual adverte, ao iniciar o estudo acerca das principais categorias do referendo, que de todas as aplicações dos instrumentos de participação popular no poder, esse tipo de consulta é a que de forma mais multifacetada se apresenta.

O primeiro critério de classificação comumente ponderado reporta-se à matéria do referendo, podendo-se identificar, preliminarmente, três espécies: constituinte, constitucional ou legislativo. O referendo é constituinte quando se está na iminência de elaborar uma nova ordem jurídica, de modo que o povo pode ser convocado pela Assembléia Constituinte para análise do projeto de Constituição ou para adotar, ou

---

<sup>477</sup> Cf. SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 240/ 247.

não, a Constituição já aprovada pelos constituintes<sup>478</sup> (exemplo: a Constituição francesa de 1958). O referendo constitucional não deve ser confundido com o constituinte, pois versa sobre eventual reforma, parcial ou total, do texto constitucional, sendo, dentre os referendos, um dos mais difundidos (exemplo: Suíça, França, Itália, Japão, dentre outros). O legislativo, por sua vez, tem como objeto um projeto de lei ordinária ou complementar<sup>479</sup>. Insta salientar que a doutrina analisa ainda três consultas referendárias: a) referendo político, que é uma consulta prévia sobre questões de relevante interesse nacional<sup>480</sup>; b) referendo arbitral, cujo objeto é a resolução de conflitos entre órgãos estatais<sup>481</sup>; e c) referendo administrativo, aplicável ao âmbito local ou regional, referente a atos inerentes ao exercício das funções administrativas (exemplo: ordenações regionais italianas)<sup>482</sup>.

Quanto ao âmbito de sua aplicação, de acordo com Adrian Sgarbi, o referendo pode ser internacional ou supra-estatal e interno ou doméstico, ressaltando-se a necessária observância em relação a este último para as particularidades dos Estados Unitário, podendo ser descentralizado ou regional, e Federativo. O referendo internacional implica decisão de uma pluralidade de ordenamentos jurídicos estatais (exemplo: Tratado de Maastricht e, mais recentemente, a Constituição Européia). O referendo interno corresponde às esferas de poder no Estado, podendo ser nacional, estadual e municipal, se federativo, e regional ou local, no caso de unitário descentralizado ou regional<sup>483</sup>.

O fundamento jurídico também deve ser levado em consideração na análise da consulta referendária, podendo ser: obrigatório ou necessário (exemplo: Suíça, França, Colômbia, dentre outros países) e facultativo ou ocasional. Portanto, a

<sup>478</sup> SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 88. “No que se refere ao *referendum* constitucional, há de se esclarecer não se circunscrever ele ao processamento da ratificação pelo povo do projeto de Constituição elaborada por Assembléias de representantes, consoante originariamente se cogitava, porquanto se alargou tal conceito, como , de resto, a noção mesma de matéria constitucional, pelo que se pode ter por aperfeiçoada aquela figura sempre que versar a consulta e manifestação popular sobre disposições pertinentes à essência do estado, sua organização, suas funções e sua dinâmica na relação com o indivíduo. Esta modalidade de *referendum* faz assentar no povo, direta e imediatamente, a responsabilidade político-social pela formulação da ordem jurídica fundamental.” (ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *O referendum e a representação democrática no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 92, out/dez, 1986, p. 27)

<sup>479</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 343.

<sup>480</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., pp. 87/88.

<sup>481</sup> “O *referendum* arbitral ou de arbitragem foi instituído na Alemanha, pelo constituinte de Weimar, para solver, em definitivo, na mais alta instância política, que é o povo soberano, eventuais conflitos de natureza legislativa entre o titular do Poder Executivo – o Presidente da República – e os membros do Poder Legislativo (Constituição de Weimar, art. 74).” I/(BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 306)

<sup>482</sup> DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 373.

<sup>483</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 241.

realização do referendo é compulsoriamente imposta por força de lei ou dispositivo constitucional, ou deixada a sua aplicação ao alvitre de uma autoridade (Chefe do Executivo ou um certo número de parlamentares) ou na dependência de um requerimento formalizado por um número determinado de eleitores, respectivamente<sup>484</sup>. Cumpre verificar que, no caso do referendo facultativo, não será localizada na norma qualquer previsão quanto ao objeto ou ao tempo da consulta, tratando-se essa hipótese da realidade atual do direito pátrio (Lei n.º 9.709/98). De acordo com Maria Benevides, a consulta facultativa não garante necessariamente o acatamento pelas autoridades da manifestação popular, desejando-se, quando da sua convocação, apenas conhecer a opinião do povo, o seu “sentimento” em relação a uma questão; enquanto no caso do obrigatório, o resultado tende a comprometer uma ulterior decisão governamental<sup>485</sup>.

Em relação à sua iniciativa, o referendo poderá ocorrer por provocação: a) governamental, no caso de chefe de governo, Primeiro-Ministro, ou o órgão colegial a ele vinculado, e Conselho de Ministros; b) parlamentar ou congressual, em relação aos deputados, senadores ou grupos parlamentares; c) popular, quando os eleitores alcançam determinado número de assinaturas; ou d) de grupos intermediários, quando determinados grupos ou instituições legitimados alcançam determinado número de subscrições ou percentual exigido. Pode-se constatar também divisão do referendo quanto à cumulatividade de matérias, que será multilegislativo, quando comportar mais de uma matéria a ser submetida à deliberação do corpo eleitoral, ou unilegislativo, quando comportar apenas uma matéria, ainda que esta possa ser dividida em várias questões<sup>486</sup>.

Quanto aos efeitos, normalmente distingue-se o referendo constitutivo do referendo ab-rogativo. Ocorre que, de forma prévia ao seu estudo, deve-se verificar a distinção de duas espécies de consulta referendária: a) deliberativa ou pós-legislativo; e b) consultiva, preventiva ou programática<sup>487</sup>. Compreende-se por referendo deliberativo, aquele no qual se decide, em definitivo, tanto em sentido positivo, quanto em sentido negativo, uma norma já vigente submetida à consulta

---

<sup>484</sup> MENEZES, Aderson de. op. cit., p. 285. Cf. também AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 224; DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 373; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 154.

<sup>485</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*, p. 95.

<sup>486</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 244/245.

<sup>487</sup> Cf. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 304; MENEZES, Aderson de. op. cit., p. 285; DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 373.

popular. No referendo consultivo, que guarda semelhanças com a figura do plebiscito, submetem-se as decisões políticas de importância especial a todos os cidadãos, devendo o povo se manifestar sobre um projeto de lei que ainda voltará para o legislativo para manifestação definitiva, inexistindo força jurídica obrigatória porque o processo de criação de normas ainda se encontra em curso<sup>488</sup>. Como bem ressalta Marco Antônio Soares, nessa segunda hipótese: “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>489</sup>.

Dessa forma, tratar dos referendos constitutivo e ab-rogativo é, em princípio, estudar duas espécies do referendo deliberativo. No referendo constitutivo, somente após consulta popular a norma jurídica passa a existir, reforçando-se sua aplicabilidade ao conferir-lhe eficácia, podendo ser de duas espécies – o ordinário (quando faz parte do processo ordinário de elaboração das leis) e o extraordinário (quando é possível submeter à apreciação popular um texto que poderia ser aprovado, ou que já foi aprovado, pelo Legislativo)<sup>490</sup>. No referendo ab-rogativo, previsto na Constituição italiana, o efeito é reverso, posto que o seu intuito é a revogação, total ou parcial, de uma norma, ressaltando-se que esse tipo de consulta, por vezes, é confundida com o veto popular<sup>491</sup>. Com base em Adrian Sgarbi, além de revocatório e constitutivo, pode ter o referendo o caráter modificativo, se dele decorre alguma alteração do texto normativo, ou conservativo, se há apenas uma substituição do texto normativo por idêntico texto, em renovado ato de vontade do povo<sup>492</sup>.

No caso brasileiro, depreende-se, de mera leitura da lei regulamentadora dos institutos de democracia semidireta, que o referendo pode ser classificado como: a) constitucional e legislativo; b) nacional, podendo ser previsto nas esferas estadual e

<sup>488</sup> MELO, Mônica de. op. cit., p. 107.

<sup>489</sup> SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., pp. 80/81.

<sup>490</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. p. 152.

<sup>491</sup> “Referendo abrogativo e veto popular. São dois institutos que, à vezes, se confundem. São diversos. O referendo abrogativo permite os cidadãos se oporem a uma lei já em vigor, isto é, os cidadãos são chamados a votar pela revogação de uma lei existente, pouco importando o momento em que ela entrou em vigor; tanto pode ser uma lei que vigora há muito tempo como uma lei que acabou de entrar em vigor. (...) Já o veto popular é uma consulta popular sobre um projeto de lei ainda não sancionado, com o objetivo de impedir que se transforme em lei. Vale dizer, o veto popular permite ao povo exprimir se desacordo com a entrada em vigor de uma lei”. (SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 343)

<sup>492</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 243.

municipal; c) facultativo; d) deliberativo ou pós-legislativo; e) constitutivo; f) de iniciativa parlamentar; g) extraordinário; e h) unilegislativo.

### 5.3.3. DIFERENÇAS ENTRE PLEBISCITO E REFERENDO

No presente momento, após a análise do plebiscito e do referendo, é importante apresentar uma diferenciação entre os referidos institutos, tratando-se de árdua tarefa em razão da estreitas semelhanças existentes entre essas duas modalidades de democracia semidireta. As experiências no direito estrangeiro revelam a complexidade da problemática a ser tratada, havendo países que adotam em seus ordenamentos tipo de referendo que se aproxima sobremaneira das características de uma consulta prévia, como na Espanha; ou mesmo um plebiscito *post legem* especificamente para revisão constitucional, como no Uruguai. Há outros países que preferem furtar-se dessa discussão, adotando o gênero “consulta popular”, como Cuba e Argentina. Nesse sentido, Almino Affonso, de cujo substitutivo se originou a lei regulamentadora desses mecanismos no Brasil, já advertia para o fato da conceituação de plebiscito e referendo ter carecido de maior clareza, refletindo controvérsia doutrinária inclusive no âmbito nacional. Opta o autor pela seguinte definição:

(...) plebiscito e referendo são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo diferenciá-los, tão-somente, quanto à ordem da convocação: o plebiscito há de sê-lo com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido; e o referendo, ao revés, com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, requerendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.<sup>493</sup>

Assim, o critério adotado no Brasil atualmente para diferenciá-los é meramente temporal<sup>494</sup>. Dessa forma, a questão é definida pela preexistência ou não de um ato

<sup>493</sup> AFFONSO, Almino. op. cit., p. 17. Cf. item VI – Plebiscito (plebiscito “versus” referendo) em CERQUEIRA, Marcello. Revisão, Reforma Constitucional e Plebiscito. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1ª ed., 2ª tiragem São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 138/166.

<sup>494</sup> “Em nosso ordenamento jurídico-constitucional essas duas formas de participação popular nos negócios do Estado divergem, basicamente, em virtude do momento de suas realizações. Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva),



de gestão pública, pois, no plebiscito, o administrador atuará depois de conhecer a vontade popular, enquanto no referendo, o povo é que opinará sobre o referido ato ora preestabelecido. A participação popular pelo referendo, por conseguinte, encontra-se restrita à ratificação ou rejeição de uma decisão estatal consolidada, enquanto no plebiscito, face o seu caráter prévio, comumente são apresentadas duas opções aos eleitores, que refletem possíveis direcionamentos a serem observados pelo Estado, sendo normalmente de cunho político. O referendo ocorre, portanto, após o término de um processo de criação normativa, sendo que o povo valida ou rejeita a medida tomada pelos seus representantes. O plebiscito, no entanto, por ser *a priori* não se encontra vinculado ao processo decisório, pois o seu papel é apenas apontar as delimitações para o futuro exercício do poder.

Certo é que ambos os institutos, portanto, têm como resultado uma delimitação das funções ordinariamente atribuídas às autoridades governamentais, sendo dignos de uso e aplauso, por serem aptos a recolher a vontade de todos em determinado espaço territorial e em tempo determinado<sup>495</sup>. Como bem ressalta Alf Ross: “En última instancia todas esas reglamentaciones tienden a assegurar que todas las autoridades públicas lleven a cabo y elaboren armoniosamente las directivas generales dadas por el pueblo, como autoridad suprema del sistema.”<sup>496</sup>. Tratando-se, em um plano estritamente formal, de modos de auscultação dos membros de uma comunidade sobre atos jurídicos públicos, praticados ou a praticar pelos órgãos representativos da mesma, permitem Luís Barbosa Rodrigues concluir que, do ponto de vista jurídico nada separa referendo e plebiscito, pois, quando confrontados, revelam-se não como figuras autônomas, mas, sobretudo, como tipologias dentro do gênero consulta referendária<sup>497</sup>.

Faz-se necessário analisar a obra de Paulo Bonavides, que expõe não haver em países de democracia semidireta, como a Suíça, qualquer rigor técnico que diferencie plebiscito de referendo, apontando que a busca pela autonomia conceitual de ambos alcançou até hoje os seguintes resultados: 1) o referendo encontrar-se-ia adstrito a leis, enquanto o plebiscito seria um ato extraordinário e excepcional, tendo por objeto medidas políticas, matéria constitucional, tudo quanto se referisse à

---

ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”. (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*., p. 238)

<sup>495</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p. 43.

<sup>496</sup> ROSS, Alf. op. cit., p. 209.

<sup>497</sup> RODRIGUES, Luís Barbosa. op. cit., p. 25.

estrutura essencial do Estado ou de seu governo; 2) o plebiscito seria um pronunciamento válido por si mesmo, inteiramente unilateral, que independe do concurso de qualquer outro órgão do Estado, estendendo-se sua amplitude à esfera das decisões legislativas, compreendendo todas as leis que não resultem da obra comum do Parlamento e do povo; enquanto o referendo é justamente uma obra comum ou solidária de colaboração, que necessita impreterivelmente do consentimento de dois órgãos no exercício da mesma função; e 3) na França, foi desenvolvida uma doutrina sobre o plebiscito, sendo seus traços principais o fato de que o eleitor se cinge tão somente a provar ou rejeitar um ato e tal ato, via de regra, implica uma outorga de poderes ou manifestação de confiança ao Chefe do Estado<sup>498</sup>.

Podem ser verificados outros critérios diferenciadores apontados pela doutrina. De acordo com Rodrigo Borja, o plebiscito seria a consulta ao povo referente exclusivamente a problemas de índole política, enquanto o referendo compreenderia apenas matérias jurídicas<sup>499</sup>. Na obra de Jair Eduardo Santana, leva-se igualmente em consideração apenas a natureza do objeto da decisão, sendo que o objeto do plebiscito é um ato concreto, uma decisão política, enquanto no referendo, aprova-se ou não um ato normativo, administrativo<sup>500</sup>. Maria Victoria Benevides, por sua vez, baseia sua distinção no objeto e no tempo da consulta: a) referendo concerne unicamente a atos normativos, de nível legislativo ou de ordem constitucional, enquanto o plebiscito concerne a qualquer tipo de interesse público e não necessariamente a atos normativos; e b) referendo é convocado após a edição de atos normativos, para confirmá-los ou rejeitá-los, enquanto plebiscito significa uma manifestação do povo sobre medidas futuras, referentes ou não à edição de normas jurídicas<sup>501</sup>. Por fim, Adrian Sgarbi entende que no Brasil: a) o referendo é uma consulta posterior à feitura da norma, de incidência normativa e de caráter vinculativo; e b) o plebiscito é uma consulta sempre anterior à medida a ser tomada,

---

<sup>498</sup> “Es preciso distinguir bien entre el referéndum y el plebiscito, que es un procedimiento de gobierno mixto. Mientras que el referéndum es la aprobación de una reforma, el plebiscito consiste en dar la confianza a una persona; en el primero se vota sobre un texto, en el segundo por un nombre. Sin embargo, por una lastimosa confusión terminológica, el derecho internacional llama plebiscito a las votaciones de las naciones sobre su independencia o sus fronteras, siendo realmente referéndums.” (DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 237)

<sup>499</sup> BORJA, Rodrigo. op. cit., p. 781.

<sup>500</sup> SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 50.

<sup>501</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*, p. 95.

incidindo sobre fatos e não tendo efeito vinculativo<sup>502</sup>.

A importância na diferenciação entre plebiscito e referendo apresenta-se menos uma necessidade de ordem técnica, e mais uma exigência de ordem prática, pois apenas com a mínima delimitação de seu objeto e do tempo de sua realização é que se evitarão as constantes confusões acerca de em quais hipóteses um ou outro instituto deve ser aplicado. Cumpre observar, por exemplo, que a preferência pela expressão “referendo” no direito estrangeiro é patente, em parte decorrente de experiências plebiscitárias que serviram para legitimar governos autoritários. Ocorre, contudo, que o problema não é de fato no instituto, mas naqueles que dele se utilizam para obter apoio popular às suas pretensões pessoais, sendo que o referendo não está imune a tal desvirtuamento. Independente das distinções existentes entre ambos os mecanismos de democracia semidireta, primordial é possibilitar ao povo meios de atuação direta, imediata, nos assuntos estatais, seja qual for a sua denominação.

#### 5.3.4. PROCEDIMENTO PARA A CONVOCAÇÃO DE PLEBISCITO OU REFERENDO

Analisar-se-ão, no presente tópico, brevemente, os procedimentos mínimos para a realização do plebiscito, tanto o geral, quanto o específico de caráter geopolítico, e do referendo, previstos na Lei n.º 9.709/98. Primeiramente, é importante recordar os conceitos dos dois institutos, estabelecidos no artigo 2º da referida norma. Portanto, plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo que o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, enquanto o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, tratando-se de incumbência do povo ratificá-lo ou rejeitá-lo.

Assim, nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo

---

<sup>502</sup> SGARBI, Adrian. op. cit., p. 141.

ou do Poder Executivo<sup>503</sup>, o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço no mínimo dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, excluídas, portanto, a iniciativa do Chefe do Executivo (por exemplo: Argentina e França) e, principalmente, a iniciativa popular (por exemplo: Itália e Colômbia). Deve-se ressaltar que os decretos legislativos são obrigatoriamente instruídos, discutidos e votados em ambas as casas legislativas, e, se aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, inexistindo qualquer participação do Presidente da República no seu processo legislativo de elaboração, não estando submetido à sanção nem ao veto do Executivo<sup>504</sup>. Observe-se que, de acordo com o artigo 109, §2º, do Regimento da Câmara dos Deputados, os projetos de decreto legislativo podem ser apresentados por qualquer Deputado ou Comissão, quando não sejam de iniciativa privada da Mesa ou de outro colegiado específico. Segue a crítica de Mônica de Melo:

O que a Lei nº 9.709/98 fez, ao prever o decreto legislativo como instrumento pelo qual se materializará a consulta popular, foi especificar a iniciativa, dificultando-a, já que pelo Regimento Interno da Câmara (art. 109, § 2º), os projetos de decreto legislativo e de resolução podem ser apresentados por qualquer Deputado ou Comissão, quando não sejam de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico. A lei criou um colegiado específico para a propositura desse tipo de decreto legislativo, o que vem a dificultar ainda mais a utilização dos mecanismos de participação popular, já que a lei não prevê iniciativa concorrentes, nos moldes em que se dá a propositura da iniciativa popular para o projeto de lei.

Enfim, essa foi a tônica do parlamento Brasileiro, ao regulamentar o exercício da democracia participativa no Brasil. Fica evidenciado que um longo caminho ainda resta a ser percorrido para que possamos superar a desconfiança que se tem dos mecanismos de participação ativamente da construção do seu destino e não fique adstrita a participar apenas na escolha dos representantes.<sup>505</sup>

---

<sup>503</sup> Observando-se a iniciativa exclusiva dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, parece acertada a decisão do legislador em excluir as atividades do Poder Judiciário, as quais não poderão ser objeto de consulta popular. Do contrário: "(...) estar-se-ia atribuindo ao legislativo, o papel de 'superpoder controlador', o qual na sua competência para convocar plebiscito ou referendo, poderia, em tese, - excluindo-se a dificuldade de operacionalizar a consulta - submeter as decisões judiciais contrárias aos interesses, mesmo aquelas ainda não prolatadas (em hipóteses de plebiscito), ao controle popular (a exemplo do que acontecia, assemelhadamente, na C.F. De 1937). Sem dúvida, nem ao menos uma emenda constitucional poderia atribuir esse poder ao legislativo, por ofensa ao princípio da separação dos poderes (Art.60, §4º, C.F.)". (LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. *Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e referendo: uma análise da Lei n.º 9.709/98*. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife-Pernambuco, n.º 9, 2005, p. 246)

<sup>504</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, pp. 589/590.

<sup>505</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 185/186.

Dessa forma, aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional deverá dar ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição, a: a) fixar a data da consulta; b) tornar pública a cédula respectiva; c) expedir as instruções para a realização da consulta; e d) assegurar a gratuidade no meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta. Insta analisar, outrossim, dois dispositivos de extrema importância. O primeiro deles, previsto no artigo 9º, tem natureza cautelar e reflete o efeito vinculativo do resultado da consulta plebiscitária. Com base neste, convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou a medida administrativa ainda não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, devem ter sua tramitação suspensa até que o resultado final das urnas seja proclamado. O segundo é o artigo 11, que estabelece o prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou adoção da medida administrativa, para que se convoque o referendo, pois manter indefinidamente uma norma, sujeita permanentemente à possibilidade de rejeição pelo povo, certamente ocasionaria uma enorme insegurança jurídica<sup>506</sup>.

Observe-se a existência de plebiscito no caso específico para alterações territoriais, seguindo previsões contidas nas Constituições anteriores, tanto no âmbito do Estados, quanto na esfera dos Municípios, conforme estabelecido no artigo 18, §§ 3º e 4º do texto constitucional, que dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil<sup>507</sup>. O artigo 4º da Lei n.º 9.709/98 impõe que a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem obrigatoriamente da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas. Proclamado o resultado da consulta plebiscitária, sendo favorável à alteração territorial, o projeto de lei complementar respectivo será proposto perante qualquer das Casas do Congresso Nacional. À Casa perante a qual tenha sido apresentado o projeto de lei complementar compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas, que opinarão sem caráter vinculativo e

---

<sup>506</sup> Cf. ROTHENBURG, Walter Claudius.. op. cit. p. 663

<sup>507</sup> Cf. MELO, Mônica de. op. cit., pp. 147/176

fornecerão ao Congresso os detalhamentos técnicos concernentes aos aspectos administrativos, financeiros, sociais e econômicos da área geopolítica afetada. Ao aprovar a lei complementar, o Congresso Nacional tomará em conta as informações técnicas anteriormente recebida pelas Assembléias.

O plebiscito também será destinado, nos termos do artigo 5º da citada lei, à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, e será convocado pela Assembléia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual<sup>508</sup>. De acordo com Maria Benevides, inexistem controvérsias sobre a necessidade de convocação do plebiscito para questões territoriais, sobretudo no plano municipal. A autora ressalta que, em 1989, só no Estado de São Paulo, foram realizados onze plebiscitos para aprovação da emancipação de municípios, e, em 1990, na Assembléia Legislativa paulista tramitavam cinquenta novos processos de distritos que pleiteavam sua transformação em municípios. A autora ainda relembra dois casos, contudo, no âmbito dos Estados: a) para a criação de novos Estados, tramitava na Câmara dos Deputados o projeto de plebiscito para a criação do Estado do Triângulo (Minas Gerais); e b) em 1990, o cientista político Hélio Jaguaribe defendeu a realização de plebiscito sobre a fusão do Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara<sup>509</sup>.

Por fim, devem ser mencionadas algumas modificações quanto ao seu procedimento que serão implantadas se o Projeto de Lei n.º 4.718/2004 for aprovado. Primeiramente, em relação à convocação dos plebiscitos para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados, criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, tratar-se-á de incumbência do Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria de seus membros, ou de um número de cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária. Ademais, se o resultado da citada consulta popular for favorável à

---

<sup>508</sup> “Ementa:(...) IV. Município: desmembramento: exigibilidade de plebiscito. Seja qual for a modalidade de desmembramento proposta, a validade da lei que o efetive estará subordinada, por força da Constituição, ao plebiscito, vale dizer, à consulta prévia das “populações diretamente interessadas” - conforme a dicção original do art. 18, § 4º – ou “às populações dos Municípios envolvidos” - segundo o teor vigente do dispositivo.” (STF – Pleno - ADI – MC 2632 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 29.08.2003, p. 17) “Ementa: (...) 1. É ato normativo, impugnável mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade, Lei estadual que altera outra Lei, quanto à origem do desmembramento, à área, aos limites e às confrontações de município. (Precedente: ADI 733). 2. É inconstitucional essa lei, se realiza tais alterações, sem a consulta plebiscitária de que trata o §4º do art. 18 da Constituição Federal. Precedente. (...)” (STF – Pleno – ADI 1262 – Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 12.12.1997, pp. 65564) Informações disponíveis no site: <www.stf.gov.br>, acesso em 05.05.2007.

<sup>509</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, pp. 127/128.

configuração político territorial proposta, esta terá carácter vinculativo e será objeto de lei complementar. Quanto à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, fixa-se o período máximo de dois anos a contar da promulgação da lei estadual de autorização, para a realização do plebiscito. Acrescenta-se, porém, que a iniciativa do plebiscito competirá a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Município envolvido na decisão.

#### 5.4. DA INICIATIVA POPULAR

##### 5.4.1. ORIGEM

O instituto da iniciativa popular no Brasil refere-se a ato inaugural do processo legislativo, isto é, à apresentação de projeto de lei ao Legislativo, no caso à Câmara dos Deputados, pelo povo. Essa atribuição se encontra prevista no texto constitucional e impõe requisitos a serem preenchidos: a subscrição da proposta 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.

Trata-se, portanto, de direito a ser exercido por uma parcela do corpo eleitoral, isto é, dos cidadãos votantes, através do qual a participação popular se restringe a impulsionar atividade típica do órgão legislativo, diferentemente do plebiscito e referendo, que se realizam por meio de uma decisão tomada em consulta popular<sup>510</sup>. Nesse sentido, Manuel Garcia-Pelayo define tal mecanismo como o: “Derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.”<sup>511</sup>.

A iniciativa popular apresenta divergência doutrinária quanto à sua origem. De acordo com Rodrigo Borja, o instituto em questão surgiu pela primeira vez na Suíça e encontra-se atualmente acolhido em algumas Constituições europeias e latino-

---

<sup>510</sup> “ La iniciativa popular permite realizar una mayor participación del pueblo em el trabajo gubernamental. Mediante el referéndum y el veto, los gobernados sólo intervienen después de haber sido elaborado el acto por sus gobernantes; mediante la iniciativa, interviene em el mismo. Em lugar de un simple control, pueden ejercer una verdadera orientación em la actividad gubernamental.” (DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 238)

<sup>511</sup> GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit, pp. 183/184.

americanas, com maiores ou menores restrições sobre quais matérias poderão versar e qual o número de cidadãos que devem respaldar o projeto popular<sup>512</sup>. Paulo Bonavides, contudo, expõe em sua obra que a adoção desse mecanismo ocorreu no fim do século XIX, no Estado de Dakota do Sul, nos Estados Unidos, sendo porém Oregon o primeiro Estado da União norte-americana que fez o uso de tal técnica de governo semidireto<sup>513</sup>.

Razão assiste em parte ao primeiro doutrinador. A iniciativa popular apareceu no século XVIII na França, com a Constituição jacobina de 1793 (artigo 28), que nunca chegou a ser aplicada naquele país, mas obteve reflexo em alguns Cantões suíços em meados do século XIX<sup>514</sup>. Ademais, com base na obra de Andreas Auer, a introdução do referendo e da iniciativa popular no Estado de Dakota do Sul decorreu de influência suíça, sendo que foi justamente em Oregon que a experiência helvética exerceu mais forte e incisiva inspiração, pela presença de uma larga colônia suíça na região e pela correspondência direta entre os dirigentes do movimento populista denominado *People's Power League*, que defendiam a introdução dos mecanismos democráticos ora citados, e especialistas e propagandistas suíços na matéria<sup>515</sup>.

É relevante apontar que a iniciativa popular, nos dias atuais, tem previsão em muitos países, e é capaz de desempenhar um papel importante na correção das deficiências da democracia representativa, porque é um mecanismo que constrange as autoridades a levar em conta demandas populares<sup>516</sup>. Cabe ressaltar, também, que todos os seus experimentos, de algum modo, encontram-se associados à prática política suíça, até o presente momento sem correspondência no restante do mundo. No ordenamento suíço, tanto o referendo, quanto a iniciativa popular, tiveram início na esfera cantonal, como em Saint Gall, Valais e Lucerna, sendo que em 1848 foram absorvidos pela Carta Constitucional deste ano e nas revisões constitucionais ulteriores. Já no sistema jurídico norte-americano, a iniciativa popular marca-se pela heterogeneidade, pois é utilizada no âmbito dos Estados, dentre eles Arizona, Arkansas, Flórida, Missouri e Nebraska, em cada qual assumindo contornos bastante peculiares. A referida matéria, por exemplo, apareceu também regulada

---

<sup>512</sup> BORJA, Rodrigo. op. cit., pp. 549/550.

<sup>513</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 313.

<sup>514</sup> ZARINI, Helio Juan. op. cit., p. 310. Cf. BURDEAU, Georges. op. cit., p. 280.

<sup>515</sup> AUER, Andreas. op. cit., pp. 85/86.

<sup>516</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 342.



pela Constituição de Weimar, que admitia a iniciativa quando tomada no mínimo pela décima parte do eleitorado. Na Itália, faz-se necessária a obtenção mínima de cinquenta mil assinaturas e a elaboração de uma proposta formulada em artigos. Dentre as Constituições estrangeiras que adotam esse instrumento, citam-se: Espanha, Cuba, Argentina, Colômbia, Uruguai, Áustria e Filipinas.

De acordo com José Duarte Neto, no Brasil, a previsão da iniciativa popular, ao lado de outros mecanismos de intervenção direta, não fora tão-só produto de representantes constituintes bem intencionados, mas decorrência de uma busca popular de emancipação e auto-afirmação em face de seus próprios representantes; lançando suas raízes no enfrentamento ao regime autocrático, prosseguindo com a participação do cidadão na democratização do Estado brasileiro no início dos anos oitenta, e auferindo seu auge nas discussões travadas na sociedade civil antes e durante os trabalhos da Assembléia Constituinte<sup>517</sup>.

Assim, a iniciativa popular de lei, após o susto dos constituintes com a capacidade mobilizatória que ultrapassou com grande margem o mínimo de trinta mil assinaturas necessárias para apresentação de emendas populares, mereceu uma tímida previsão na Constituição vigente, em parágrafo do artigo 61, sendo que as exigências para sua efetivação tiveram como objetivo evitar o seu banalizado. Contudo, ironicamente, tiveram efeito reverso, praticamente inviabilizando a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e reduzindo consideravelmente a sua utilização<sup>518</sup>.

#### 5.4.2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

A iniciativa popular é, dentre os institutos de democracia semidireta anteriormente analisados na presente dissertação, possivelmente o menos utilizado e divulgado. É, contudo, por vezes considerado o instrumento mais democrático<sup>519</sup>, por permitir uma

<sup>517</sup> DUARTE NETO, José. op. cit., p. 155.

<sup>518</sup> WHITAKER, Francisco. *Iniciativa popular de lei – Limites e alternativas*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.188.

<sup>519</sup> “*Iniciativa Popular*: eis o mais significativo instituto da democracia semidireta. Realmente, de todas as instituições da democracia semidireta, a que mais atende às exigências populares de uma participação efetiva no processo político é a iniciativa das leis pelo próprio povo. (...) Na iniciativa popular o povo exerce apenas um direito de petição “reforçado”, pelo qual pressiona o parlamento a reparar um projeto de lei sobre determinado assunto, bem como a discuti-lo e a votá-lo. No caso, os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle.”. (ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. op. cit., pp.156/157)

atuação mais ampla dos cidadãos, que não se limitam a controlar os órgãos representativos, pois, nesse caso o povo influencia diretamente na atuação de seus representantes, impulsionando o processo legislativo mediante proposição articulada, de modo a suprir eventual omissão. De acordo com Monica Herman Salem Caggiano, o instituto tem justamente por escopo: “(...) amenizar as distorções do sistema representativo; opera, assim, a desfiguração da mecânica representativa, minimizando-a, quando a ela acoplada na engrenagem institucional.”<sup>520</sup>.

Faz-se necessário apontar a duplicidade de aspectos envolvendo a iniciativa popular, sendo um direito político, previsto no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal, e ato inicial do processo legislativo, quando uma parcela dos cidadãos já tenha exteriorizado vontade de apresentar proposta em órgão legiferante. Assim, nesse sentido, Canotilho expõe que a iniciativa popular: “(...) é um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa.”<sup>521</sup>. No Brasil, ressalte-se que essa manifestação direta do povo se restringe à elaboração de leis federais ordinárias ou mesmo complementares, mas não de emendas constitucionais. Segue conceito elaborado por Maria Benedita Urbano:

Definida de uma forma simplística, poderemos dizer que a iniciativa é um mecanismo através do qual um número ou percentagem 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. Este expediente é 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 actualização – de que uma determinada matéria.<sup>522</sup>

Poder-se-ia depreender da expressão iniciativa popular, uma acepção genérica e, por conseguinte, mais abrangente, como pedido juridicamente vinculativo dirigido

---

<sup>520</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, pp. 104/105.

<sup>521</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 295.

<sup>522</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 71.

por uma parcela de membros da sociedade a um órgão representativo, com o intuito de provocar sua manifestação acerca de proposta apresentada, antes ou depois da discussão de um determinado assunto pelo Parlamento, portanto, não somente para elaboração de leis, mas também para convocação de consultas populares, no caso do referendo especificamente para ratificação, rejeição ou revogação de norma, ou mesmo para destituição de representante. A iniciativa popular legislativa, objeto da presente análise, permite, dessa forma, a participação do eleitorado no governo e visa, de certo modo, a suprir a inércia do legislativo, dando ao povo a possibilidade de deflagrar o procedimento de elaboração de normas a se processarem no interior da Casa de Leis<sup>523</sup>. É capaz, pois, de cumprir o papel vanguardeiro, como: “(...) instrumento político que vai rompendo as barreiras ou determinados interesses sociais, representativos de privilégios ou interesses.”<sup>524</sup>.

Contudo, Cláudio Lembo, em sua obra, já advertia para o fato de que esse instituto poderia frustrar o êxito pretendido por determinados setores, em razão do fenômeno de progressiva redução da área de presença propriamente legislativa e, por vontade do legislador, um incremento das áreas disciplinadas pela administração. Também o imediatismo presente nas sociedades contemporâneas poderia chocar-se com a realidade morosa do processo legislativo<sup>525</sup>. Certo é que, ainda hoje, a prática desse instituto de democracia semidireta se encontra aquém das expectativas sobre ele construídas, em decorrência do complexo processo de participação popular que exige, inicialmente, a adesão de um alto número de eleitores (hoje aproximadamente 1.259.134 eleitores<sup>526</sup>), sendo tratada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho como mero “instituto decorativo”<sup>527</sup>.

A debilidade da previsão constitucional, igualmente repisada no artigo 13 da Lei n.º 9.709/98, não invalidou o mecanismo por completo. Existem casos relevantes, ainda que excepcionais, de sucesso da sua realização no direito pátrio, como a Lei

<sup>523</sup> SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p. 51.

<sup>524</sup> AFFONSO, Almino. op. cit., p. 25.

<sup>525</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, pp. 43/44.

<sup>526</sup> Dado obtido a partir do número de eleitores no Brasil em 2006 - 125.913.479 eleitores Informação disponível no site: <[http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/eleicoes/raio\\_x.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/eleicoes/raio_x.shtml)>, acesso em 16.05.2007.

<sup>527</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, p. 207. “Ora, o que deve ser lembrado, a meu ver, é que, mesmo levando-se em conta o princípio democrático, é possível argumentar de outra forma. Um número muito elevado de assinaturas pode tornar o processo praticamente impossível – ou então só acessível aos grandes grupos organizados, além de impedir a atuação de grupos minoritários sem representação parlamentar. (...) Pretende-se limitar o direito de iniciativa popular sob o pretexto de que pode ser exercido 'em demasia'. Ou seja, como dito popular, 'preso por ter cão e preso por não ter cão'.” (BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio [Org.]. *Reforma Política e Cidadania*, p. 105.

n.º 9.840/99, referente à punição para casos de corrupção eleitoral. Ainda assim, a iniciativa popular é um instrumento que possibilita ao povo impulsionar o processo legislativo, ingressando no restrito rol do artigo 61 da Constituição Federal, do qual fazem parte o Presidente da República, deputados e senadores, Tribunais Superiores, Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República. Acerca de sua importância, transcrevem-se as lições de Paulo Bonavides, para quem a iniciativa é, de todos os institutos, aquele que mais atende às exigências populares de participação nos atos legislativos:

O veto e o *referendum*, segundo Laferrière, apenas “asseguram ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queira”, mas não obrigam juridicamente a legislar. Conferem tão-somente ao povo o poder de embargar aquelas leis da assembléia parlamentar que se lhe afigurem nocivas, ao passo que a iniciativa popular proporciona ao corpo de cidadãos o exercício de “uma verdadeira orientação governamental”, consubstanciada na capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público.

Fá-lo aliás no exercício de direito que não pode ser tolhido, desde que, para tanto determina fração do corpo eleitoral reúna o número legal de proponentes, indispensável a dar o impulso legislativo, do qual resultará “o estabelecimento de novas leis ou ab-rogação das existentes”, tanto em matéria de legislação ordinária quanto constitucional.<sup>528</sup>

Portanto, através da iniciativa popular, é possível tornar presentes os representados na elaboração de direito novo. Por ser o mecanismo mais próximo da democracia direta, trata-se de processo destinado a forçar o parlamento a legislar sobre determinada matéria<sup>529</sup>. É inegável a existência de inúmeros obstáculos a serem sobrepujados não somente para a efetivação da iniciativa, mas também dos demais institutos de democracia semidireta, que permanecem na realidade política brasileira como simples declarações normativas, desprovidas de maior efetividade, cujas experiências refletem um patente casuísmo e não as reais aspirações da sociedade. De acordo com Francisco Whitaker, as limitações atuais do instituto em questão podem ser superadas, por exemplo, com a alteração no sistema de coleta de subscrições. Isso permite que os promotores da iniciativa montem “postos de votação”, para atrair novas adesões à proposta ofertada, e que as iniciativas

<sup>528</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, pp. 311/312.

<sup>529</sup> MENEZES, Aderson de. op. cit., p. 286.

populares de lei tramitassem em caráter de urgência, recebendo um tratamento preferencial. Permite, também, a defesa, em plenário e nas comissões, do projeto por representantes dos subscritores<sup>530</sup>.

#### 5.4.3. CLASSIFICAÇÃO

O escopo da iniciativa popular legislativa é permitir a certa parte ou percentagem do corpo eleitoral a possibilidade de encaminhar projeto de lei, já redigido ou apenas com diretrizes gerais, ao Legislativo. É possível constatar na doutrina algumas espécies desse instituto, observando-se que a classificação proposta não alcança a diversidade ofertada em outros mecanismos de democracia semidireta, primordialmente no caso do referendo. As experiências no direito estrangeiro admitem sensíveis variações no seu uso, sendo os critérios de diferenciação fixados comumente sobre quais matérias podem ser sujeitas a esse tipo de iniciativa legislativa e a maneira com que esta é formulada<sup>531</sup>.

O primeiro critério a ser analisado baseia-se no método de formulação da iniciativa popular. Este pode apresentar-se sob a forma articulada, formulada ou complexa, quando é encaminhado ao Legislativo projeto redigido na forma de lei; ou sob a forma não-articulada, não-formulada ou simples, através da qual parcela do corpo eleitoral dirige ao Parlamento proposição contendo sugestões para medidas que entendam convenientes<sup>532</sup>. De acordo com Paulo Bonavides, a iniciativa não formulada, ou pura, é a mesma moção do direito público suíço, sendo que os promotores da iniciativa consignam apenas os traços gerais, a inspiração de propósitos, o princípio da lei. Cabe ao órgão representativo deliberante dar forma e curso ao projeto destinado a atender o sentimento que essa modalidade de iniciativa

<sup>530</sup> WHITAKER, Francisco. op. cit., pp. 199/200.

<sup>531</sup> A título meramente exemplificativo, segue conceito de Biscaretti Di Ruffia: “A iniciativa popular consiste na atribuição de poder de iniciar o *processo de revisão constitucional ou de formação da lei formal* a uma determinada fração do corpo eleitoral. Essa iniciativa distingue-se (além de se subdividir em *constitucional* e em *legislativa*) em *simples* (quando se concretiza numa moção que pretende que as Câmaras aprovem uma lei com conteúdo específico) e em *formulada* (quando o projeto de lei deve ser elaborado pelo que o apresentam). Claro está que a iniciativa é um ato próprio daquela fração do corpo eleitoral que o realizou (função, portanto, pública, mas não estatal). E encontra uma justificação específica, principalmente, naquelas ordenações que submetem automaticamente o projeto de lei proposto, quando não é aceito pelas Câmaras, a um *referendum*.” (DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. op. cit., p. 372)

<sup>532</sup> “Há duas variedades de iniciativa popular: a *articulada*, em que o povo manda ao parlamento projeto sobre tal ou qual assunto, já organizado e redigido por artigos; e a *não articulada* ou *por moção*, em o povo se limita a pedir à assembléia legislativa projeto de lei, para discuti-lo e votá-lo.” (MENEZES, Aderson de. op. cit., p. 286) Cf. também GARCIA-PELAYO, Manuel. op. cit., p. 184; AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, p. 224; SGARBI, Adrian. op. cit., pp. 113/114; SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. op. cit., p. 285.

venha a exprimir. Quanto à modalidade formulada, a iniciativa leva o projeto popular à assembléia em forma de lei, por vezes redigido em artigos, apresentando-se aparelhado para ser discutido e votado<sup>533</sup>.

Quanto às matérias objeto da iniciativa, pode-se estabelecer a distinção entre iniciativa constitucional e a iniciativa legislativa. No primeiro caso, um número de cidadãos pré-estabelecido pretende, por meio de um pedido genérico ou articulado, a revisão total ou parcial do texto constitucional (por exemplo: Suíça), enquanto no segundo caso se objetiva a criação de um texto legislativo ou, tão-somente, a introdução de alterações nas normas infra-constitucionais (por exemplo: Itália). Dessa forma, expõe Jair Eduardo Santana que a iniciativa popular não se restringe somente ao âmbito da lei, podendo também versar sobre a Constituição: “Ou seja, será *iniciativa constituinte* quando a mesma tiver por objeto a reforma (emenda ou revisão) da Constituição; será *iniciativa legislativa* quando disser respeito à proposição de leis ou atos infraconstitucionais.”<sup>534</sup>.

É possível apontar um terceiro critério com base no modo pelo qual a iniciativa popular é tratada, extraído eminentemente das experiências dos Estados norte-americanos: distinção entre iniciativa direta e indireta<sup>535</sup>. O primeiro tipo de iniciativa é mais raro e pressupõe um projeto redigido, sendo que este projeto vai ser submetido imediatamente à apreciação do corpo eleitoral, sem a possibilidade de os órgãos representativos intervirem, seja para aceitar, seja para rejeitar a iniciativa. A iniciativa mais comum, entretanto, é a iniciativa popular indireta, que implica que o pedido popular expresso, redigido seja de forma genérica, terá que ser apreciado pelos representantes, que poderão aceitá-lo ou rejeitá-lo, tendo lugar obrigatoriamente, a realização de um referendo<sup>536</sup>. É inegável a importância dessa consulta popular, não somente quando a iniciativa é aprovada pelo Parlamento, de modo que o povo possa manifestar-se acerca do resultado final da norma elaborada pelos órgãos representativos, como também quando a iniciativa for rejeitada, de modo que o povo possa efetivamente opinar se a proposta deve ou não subsistir.

<sup>533</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 312.

<sup>534</sup> SANTANA, Jair Eduardo. op. cit., p.52

<sup>535</sup> Cf. lições de Dalmo de Abreu Dallari acerca do assunto na nota de rodapé n.º 275. “En el supuesto de 'iniciativa directa' el proyecto es votado por los electores (em general al mismo tiempo que la próxima elección regular, a veces en ocasión de una votación especial). En los casos más frecuentes de iniciativa 'indirecta', el proyecto se somete a la legislatura; si ésta lo rechaza, hay generalmente un referéndum. En su conjunto, los resultados de la iniciativa popular se han manifestado malos: las leyes adoptadas por este procedimiento son generalmente demasiado conservadoras.” (DUVERGER, Maurice. op. cit., p. 340)

<sup>536</sup> URBANO, Maria Benedita Malaquias. op. cit., p. 76.

Insta salientar, outrossim, os apontamentos realizados por Mônica de Melo em sua obra. No caso de encontrar-se prevista no ordenamento jurídico apenas a iniciativa popular legislativa, a matéria constante não pode contrariar norma constitucional, sob pena de, ao se transformar em lei, vir a ser declarada inconstitucional. O referido instituto deve igualmente respeitar as competências previstas nos âmbitos federal, estadual e municipal; razão pela qual matéria de competência local não pode vir a ser objeto de iniciativa legislativa federal. Ademais, por fim, não deverão ser objeto de iniciativa popular as matérias de iniciativa exclusiva<sup>537</sup>. Portanto, a iniciativa popular, no Brasil é, com base na Lei n.º 9.709/98, articulada, posto que deve ser apresentado projeto de lei à Câmara, e deve ter como objeto a criação de uma norma infra-constitucional, podendo ser definida como iniciativa indireta, contudo, sem previsão de consulta referendária posterior.

#### 5.4.4. PROCEDIMENTO

A iniciativa popular, estabelecida no artigo 61, §2º da Constituição Federal, deverá 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. Sua regulamentação, porém, acrescentou, apenas, dois pontos novos: a) a necessidade de limitação da iniciativa a um só assunto; e b) a impossibilidade de rejeição do projeto por vício de forma, cabendo em tal caso ao órgão competente da Câmara dos Deputados a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação, dispositivo que refletiria a obrigatoriedade de recebimento e apreciação da proposta pelo corpo legislativo, mas não obrigatoriamente implicaria sua aprovação.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 17 de 1989), em seu artigo 252, estabelece as condições para o exercício do direito de iniciativa popular de lei. Dentre elas, podem ser mencionadas: a) a assinatura de cada eleitor, acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral (inciso I); b) será lícito à entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive

---

<sup>537</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 36/37.

pela coleta das assinaturas (inciso III); c) o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação (inciso V); d) nas Comissões ou em Plenário, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto (inciso VII); e e) a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este regimento ao autor da proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto (inciso X).

A iniciativa popular apresenta papel primordial dentre os institutos de democracia semidireta, pois assegura ao povo direito de propor ao Legislativo norma a ser elaborada justamente pelo órgão representativo. Não exerce controle direto sobre os autos de seus representantes, mas protege-se contra suas eventuais inércias. Assim, supondo que o país precise da regulamentação de determinada matéria, mas nenhum dos representantes do povo no Legislativo resolva apresentá-la nem Executivo tenha interesse na sua aprovação, por comodismo ou por achar que isso prejudica interesses dos que estão no poder, o povo, se quiser, pode sobrepujar o obstáculo criado pelos seus representantes impulsionando a criação de uma norma. José Afonso da Silva, em sua obra, menciona que, através desse mecanismo, o povo, se tiver consciência do seu papel, poderá suprir as omissões na complementação de normas constitucionais cuja eficácia e aplicabilidade dependam de leis<sup>538</sup>.

A referida hipótese constitucional de iniciativa legislativa, decerto, encontra-se sujeita a inúmeras críticas, em razão da pouca efetividade do instituto na realidade política brasileira contemporânea, observando-se que algumas de suas possíveis causas merecem especial atenção. A primeira consiste nas dificuldades práticas do recolhimento de mais de um milhão de assinaturas, divididas em cinco Estados brasileiros. A segunda decorre da primeira e consiste no fato de ser muito mais fácil obter o “patrocínio” de um representante do legislativo federal do que empreender uma complicada luta para obtenção das assinaturas. A terceira consiste na ausência

---

<sup>538</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 342. “



da previsão de um prazo compulsório para que o Congresso Nacional aprecie o projeto de iniciativa popular. Cumpre observar ainda a timidez do legislador constituinte ao retirar do povo a possibilidade de iniciar o processo de revisão constitucional e a ausência de uma recomendável delimitação de matérias, desde que as hipóteses sejam justificáveis<sup>539</sup>.

Por fim, deve-se observar que o Projeto de Lei n.º 4.718/2004, de autoria de Fábio Konder Comparato, apresenta algumas alterações em relação ao procedimento atual da iniciativa popular. Primeiramente, as consultas populares, plebiscito e referendo, poderão ser convocadas por iniciativa do povo. Quanto à proposta para apresentação de projetos que impulsionem a atividade legislativa, o supramencionado projeto estabelece que os signatários de proposta devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral. As alterações mais substanciais encontram-se em seus artigos 14 e 15. No primeiro dispositivo o projeto de lei de iniciativa popular teria prioridade, em sua tramitação, nas duas Casa do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei não apresentados sob o regime de urgência; enquanto no segundo, condicionar-se-ia a alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto fosse originário de iniciativa popular, a referendo popular.

## 5.5. DAS EXPERIÊNCIAS DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são institutos de democracia semidireta de inegável contribuição para a ampliação da participação popular de forma direta nos assuntos públicos em sistemas democráticos prevalentemente representativos. O que se pode verificar, no entanto, é que no cenário político pátrio as previsões dos referidos mecanismos na Constituição Federal de 1988 ainda não implicaram real influência do cidadão no núcleo decisório acerca das principais questões do Estado que afetam todos os membros da coletividade.

---

<sup>539</sup> LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. op. cit., p. 239; DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op.cit., pp. 232/233. De acordo com Monica Herman Salem Caggiano, a prática da iniciativa popular não apresenta qualquer sinal de melhoria capaz de afastar o pessimismo acerca deste instituto desde sua previsão constitucional, expondo que: "Não há norma legal produzida a partir de uma iniciativa popular e não há, também, perspectiva quanto à regulamentação da medida a, talvez, lhe oferecer implementação. Continua na postura de norma não auto-executória e, do papel, parece-nos que dificilmente decolará. Tal perspectiva, no entanto, não se distancia muito do clima a envolver de modo geral a utilização do instituto. Com exceção do caso suíço, a literatura aponta o acionamento cada vez mais raro desse instrumento.". (CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*, pp. 106/107)

Se a intenção dos constituintes foi a de articular a democracia representativa com as principais demandas societárias em direção à democracia direta, seus objetivos certamente ficaram no meio do caminho, em razão até de uma velha tradição conservadora de bloquear as reformas das instituições e das estruturas, impedindo uma efetiva interferência do povo no poder<sup>540</sup>. Em que pese o acima exposto, as infreqüentes utilizações dos instrumentos analisados na presente dissertação merecem ser analisadas, servindo como marcos de um caminho gradual rumo à efetivação dos preceitos democráticos. No Brasil, em relação às consultas populares, podem ser identificadas três ocasiões, as duas primeiras comumente denominadas de plebiscito e a mais recente referendo.

O primeiro plebiscito nacional foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 4, de 02.09.1961, para a definição do regime de governo presidencialista ou parlamentarista, a ser realizado em 1965, mas que foi antecipado e curiosamente chamado de referendo pela Lei Complementar n.º 2, de 16.09.1962. A mencionada consulta ocorreu no calor dos acontecimentos provocados pela renúncia do presidente Jânio Quadros e assunção ao poder do então vice-presidente João Goulart. Com a renúncia de Jânio em agosto de 1961, tomou posse no cargo de Presidente da República o então Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, encontrando-se o vice-presidente João Goulart em viagem à China. Os militares posicionaram-se contra a futura posse do vice, por considerá-lo próximo do movimento sindicalista, impondo-lhe o sistema parlamentarista. Entretanto, vários setores da sociedade civil exigiam a investidura do vice-presidente na Presidência.

A tentativa de solução deste impasse ocasionou a convocação da consulta popular, que, como bem ressalta Mônica de Melo, não nasceu de reivindicação popular mas de necessidades políticas da ocasião<sup>541</sup>. Observe-se que, no período que antecedeu a realização do plebiscito, João Goulart não mediu esforços no sentido de inviabilizar o parlamentarismo. O seu Primeiro Ministro Tancredo Neves, por exemplo, renunciou, seguindo plano já pré-estabelecido por ambos, para reforçar a campanha para uma volta ao sistema presidencial. As greves e distúrbios ocorridos na época foram utilizados por Jango para a defesa de poderes executivos totais para governar o Brasil, conseguindo, inclusive no Congresso, por meio de Brocardo da Rocha, a antecipação da consulta para 06.01.1963, que somente iria

---

<sup>540</sup> MOISÉS, José Álvaro. op. cit., p. 92.

<sup>541</sup> MELO, Mônica de. op. cit., p. 80.

ocorrer nove meses antes do término do pleito, em 1965. Ante o exposto, a sua realização casuística, restringiu-se apenas à solução de problemas existentes naquele período<sup>542</sup>.

De acordo com Maria Benevides, votaram doze milhões e duzentos mil eleitores (de um eleitorado de dezoito milhões) e o “não” à manutenção do sistema parlamentar venceu com quase cinco vezes mais votos, tendo como consequência a volta ao presidencialismo. Ressalta a autora que, nesse caso, pode-se afirmar que houve, efetivamente, uma “consulta plebiscitária”, no sentido de estar em causa a aprovação a um nome e não a uma proposta<sup>543</sup>. Entretanto, a divergência acerca da correta terminologia é verificada claramente na doutrina. Por exemplo, Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo, entendem ter sido realizado de fato um referendo, pois a população foi chamada a decidir sobre a permanência ou não de uma lei vigente, pois o voto pelo “sim” aprovaria a continuidade do parlamentarismo e pelo “não”, significaria a restauração do sistema presidencialista<sup>544</sup>.

Essa foi a primeira vez que os brasileiros tiveram a experiência da democracia semidireta, e levou trinta longos anos para que a experiência se repetisse. A Constituição Federal de 1998 previu, no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que em 07.09.1993 seria realizado um plebiscito para decidir sobre a forma de Governo (República ou Monarquia Constitucional) e sobre o sistema de governo (Presidencialismo ou Parlamentarismo). A consulta acabou sendo antecipada para 21.04.1993 por meio da Emenda Constitucional nº 2 de 1992 e confirmou a República Presidencialista no Brasil. Com base em lições de Monica Herman Salem Caggiano, o texto editado acerca da consulta plebiscitária (Lei n.º 8.624, de 04.02.1993) teve por objeto única e exclusivamente essa consulta. Tratava-se de uma regulamentação de perfil eleitoral, confeccionada sob objetivos específicos e de forma circunstancial, direcionada a um determinado evento<sup>545</sup>.

---

<sup>542</sup> “Como ocorre na maior parte dos plebiscitos conhecidos na história, tratava-se, naquela ocasião, menos de verificar a adesão maior ou menor dos cidadãos a um dispositivo constitucional determinado, que consagrava um sistema de governo (o parlamentarismo), e mais de decidir a natureza e o volume de poderes que, nas circunstâncias da crise política da época, o povo aceitava restaurar ou manter em mãos do vice-presidente constitucional, cujo direito de exercício do poder tinha sido contestado nos termos referidos antes.” (MOISÉS, José Álvaro. op. cit., p. 80)

<sup>543</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*, p. 119.

<sup>544</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. 2ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1993, p.97.

<sup>545</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*, p. 103.

Insta salientar que essa segunda consulta, tal como aconteceu em 1963, também ocorreu em um momento político delicado vivenciado pelo governo Fernando Collor de Melo. De forma, deputados parlamentaristas pretendiam, com a antecipação do plebiscito, obter a vitória desse sistema de governo e a sua implantação imediata para redução dos poderes do Executivo. Realizado o plebiscito em 1993, no governo do vice Itamar Franco, devido à renúncia de Collor em 29.12.1992, o eleitorado disse “sim” à República e ao Presidencialismo. A denominação “plebiscito” parece, com base em alguns doutrinadores, incidir em novo equívoco, pois as duas indagações submetidas colégio eleitoral referem-se a conteúdo previamente definido no texto da própria Constituição<sup>546</sup>. Monica Melo aponta para o temor veiculado na época acerca de se passar um “cheque em branco” ao Legislativo, que seria encarregado de traduzir na Constituição e nas leis as questões votadas, ou seja, votava-se num sistema de governo que não se sabia como seria regulamentado<sup>547</sup>. No resultado final, prevaleceram a República, com 66% dos votos válidos, e o Presidencialismo com 55,4%, contra 10,2% da Monarquia e 24,6% do Parlamentarismo, respectivamente<sup>548</sup>.

Em 23.10.2005 teria ocorrido a primeira consulta referendária no Brasil, instituída pela Lei n.º 10.826, de 22.12.2003 (artigo 35, §1º) e autorizada pelo Decreto-legislativo n.º 780, de 07.07.2005, para a manifestação do povo sobre a manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional. Em um período marcado por escândalos políticos, como o do “mensalão”, a referida consulta promoveu um período de debates, tendo dezoito minutos diários de campanha na televisão com argumentos, números e depoimentos. Foram nove minutos para cada lado, mais de dez minutos diários para inserções na grade de programação, acarretando discussões em todos os ambientes sociais. Caber observar que o custo da referida consulta foi de R\$ 500

---

<sup>546</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*, p.42.

<sup>547</sup> MELO, Mônica de. op. cit., p. 86. “O único ponto que não pode ser ofendido pelo Legislativo é a opção política aceita pelo povo, no mais, o desenvolvimento do conteúdo, bem como o instante em que isto vai ocorrer, fica na dependência das manifestações dos órgãos instituídos. Temos um exemplo em nossa história, o plebiscito ocorrido em 1993, que assumiu o presidencialismo como opção política a priori. Mas, como deve ser o presidencialismo no Brasil? Deve autorizar um poder maior ao Presidente, com a medida provisória, por exemplo, ou deve reduzir desta autoridade? Deve ser um tipo norte-americano, puro, ou pode sofrer influxos de modelos parlamentares? Enfim, dentro da nossa circunstância, o que é mais adequado para o presidencialismo nacional? A solução política apresentada pelo povo é intocável, não podemos adotar outro sistema senão o presidencialista. No entanto, dado às limitações do direito, cabe ao Legislativo proceder ao debate mais amplo, completando a vontade popular.” (SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 92)

<sup>548</sup> Informações disponíveis no site: <[http://www.fugpmb.org.br/Rev40anos\\_sustentgovern.htm](http://www.fugpmb.org.br/Rev40anos_sustentgovern.htm)>, acesso em 16.05.2007.

milhões ao governo<sup>549</sup>. A maior surpresa foi o resultado pelo “Não” (63,94%) quando a grande mídia apoiava em peso o “Sim” (36,06%). Apesar de os termos da consulta terem sido confusos e as propagandas nem sempre exporem a verdade dos fatos, ao menos foi um evento que trouxe à rotina do brasileiro intensos debates e o maior interesse deste em relação a assuntos que possam afetar a sociedade<sup>550</sup>. Segue menção de Cláudio Lembo acerca desta consulta:

Hoje, no referendo sobre o comércio de armas, podemos estar dando início a uma caminhada perigosa, onde, ao seu final, se encontrará a perda da liberdade e da dignidade humanas. É bom pensar sobre isso. Qual será o futuro referendo? Na América Latina, onde o populismo gera personalidade de frágil estrutura ética, é preciso ficar atento aos riscos impulsionados diariamente pelas mentes intencionadas. A cidadania é consciente e, em seus espaços de decisões, as melhores opções sempre foram colhidas. Pelo voto, o cidadão jamais se equivocou. Votou, acertadamente pela República e pelo presidencialismo, quando os engenheiros de almas propugnavam exatamente o contrário. Agora, quando os engenheiros de almas aqueles que Stalin usava para distorcer as mentes, querem o “sim”, certamente a comunidade, com sabedoria, optará pelo “não”. Será melhor. Mais uma ruirá.<sup>551</sup>

Em relação à iniciativa popular, cumpre observar que o seu primeiro caso refere-se à criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular- FNMP e de um Conselho Nacional de Moradia. O projeto foi apresentado em 19.11.91 ao Congresso Nacional, procurando viabilizar à população de baixa renda acesso à terra urbanizada e à moradia digna, além de instituir programas de incentivo e subsídios para o atendimento do problema da moradia. Assim que o primeiro projeto de lei de iniciativa popular foi apresentado à Câmara dos Deputados, seu Presidente encaminhou o projeto para a Secretaria-Geral da Mesa para que se fizesse exame preliminar quanto aos requisitos constitucionais e os previstos pelo art. 252, V do Regimento Interno. À época, embora não houvesse determinação legal nem regimental expressa, o Secretário-geral, Deputado Mozart Vianna de Paiva, pediu ao Tribunal Superior Eleitoral que fosse verificada a possibilidade de conferência da condição eleitoral dos subscritores do projeto em tela, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas. Em face da impossibilidade de

<sup>549</sup> COTES, Paloma; AZEVEDO, Solange; CLEMENTE, Isabel. *10 mitos sobre as armas*. Revista Época, n.º 386, 10 outubro 2005, pp. 80-86.

<sup>550</sup> Informações sobre o Referendo de 2005 no site: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Referendo\\_sobre\\_a\\_proibi%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_comercializa%C3%A7%C3%A3o\\_d\\_e\\_armas\\_de\\_fogo\\_e\\_muni%C3%A7%C3%B5es](http://pt.wikipedia.org/wiki/Referendo_sobre_a_proibi%C3%A7%C3%A3o_da_comercializa%C3%A7%C3%A3o_d_e_armas_de_fogo_e_muni%C3%A7%C3%B5es)>, acesso em 15.05.2007.

<sup>551</sup> LEMBO, Cláudio. *Eles temem a Liberdade*, p. 78.

execução de todos os procedimentos materiais, opinou pelo prosseguimento do projeto<sup>552</sup>, que tramitou por quatorze anos até ser aprovado como a Lei n.º 11.124, de 16.06.2005.

A segunda iniciativa de que se tem notícia diz respeito à proposta de combate à corrupção eleitoral, surgida a partir de debates envolvendo a Igreja Católica e a sociedade civil no ano de 1997. Desses debates resultou um mutirão para coleta de assinaturas que levassem à propositura do projeto de lei popular. Com mais de um milhão de subscritores, a proposta foi levada à Câmara e dois anos após foi transformada na Lei no. 9.840 de 1999. Apesar de ser posterior ao projeto de instituição do fundo de moradia popular, o projeto de combate à corrupção eleitoral foi convertido em lei primeiro; portanto é a primeira lei advinda da iniciativa popular no Brasil. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular, elaborado por um Grupo de Trabalho constituído pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, foi presidido pelo Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, ex-Procurador Geral da República Seu lançamento nacional ocorreu por ocasião de Audiência Pública realizada em 11.05.1998, em Fortaleza. Aprovado um pedido de urgência, o Plenário da Câmara discutiu a proposta em duas sessões. A lei foi sancionada em 28.09.1999 e teve vigência já nas eleições de outubro de 2000<sup>553</sup>.

Cumprir verificar projeto de Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994, que deu nova redação ao artigo 1º da Lei nº 8.072/90, sobre os crimes hediondos. O projeto de lei surgiu por iniciativa da escritora de novelas Glória Perez, em decorrência do homicídio de sua filha, atriz de telenovela, e reuniu aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas. Na ocasião, a morte da atriz produziu grande comoção social, em virtude não só das circunstâncias violentas em que ocorreu mas também porque a atriz tinha um papel de destaque na telenovela em que estava atuando. O fato de um colega de trabalho da jovem ter sido indiciado como principal suspeito, praticado por motivações passionais, serviu para insuflar ainda mais a opinião pública. A mãe da atriz, com diversos outros atores e atrizes, iniciou uma grande campanha, a fim de que houvesse punição dos responsáveis e que o crime de homicídio qualificado passasse a fazer parte dos crimes hediondos, objetivando-se a redução da violência urbana. Segundo Francisco Whitaker, o referido projeto contava apenas com as assinaturas e o número de carteira de identidade dos subscritores, não havendo

---

<sup>552</sup> MELO, Mônica de. op. cit., pp. 190/191.

<sup>553</sup> Informações disponíveis no site: <<http://www.lei9840.org.br/historia/index.htm>>, acesso em 16.05.2007.

comprovação de que estes eram realmente eleitores. Só teve prosseguimento porque foi encampado pelo governo (Itamar Franco)<sup>554</sup>.

Por fim, insta ressaltar algumas futuras e prováveis manifestações de democracia semidireta no Brasil. A primeira delas está sendo denominada de “plebiscitão”, referente a Projeto de Gerson Camata (PMDB-ES), já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, encontrando-se na iminência de ser votado pelo plenário do Senado Federal. O projeto de decreto legislativo n.º 1.494/04 pleiteia seja realizado plebiscito com mais de sete assuntos, dentre eles: legalização do aborto, adoção do financiamento público das campanhas eleitorais, união civil entre pessoas do mesmo sexo, fim do serviço militar obrigatório e redução da maioria penal. Igualmente relevante é o Projeto de Lei de Iniciativa Popular n.º 7.053/2006, da organização não-governamental “Gabriela Sou da Paz”, criada após a morte da adolescente Gabriela, por uma bala perdida no metrô do Rio de Janeiro. A proposta, que objetiva modificar aproximadamente cem itens do Código Penal, conseguiu recolher um 1.300.000 assinaturas. Em que pesem as dificuldades impostas à concretização destes institutos de democracia semidireta, inegavelmente tais mecanismos de co-gestão com os Poderes Públicos gradualmente ganham espaço na realidade brasileira, e, possivelmente, através de um constante aprendizado com as pretéritas e ulteriores experiências deste modelo democrático, poderá garantir primordialmente o respeito à dignidade do ser humano em seu meio social.

---

<sup>554</sup> WHITAKER, Francisco. op. cit., p. 189.

## 6 CONCLUSÃO

A análise dos institutos de democracia semidireta, especificamente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que se encontram previstos no artigo 14 da Constituição Federal e regulamentados pela Lei n.º 9.709/98, reflete a busca por uma efetiva participação popular nos assuntos públicos, capaz de sobrepujar a crise da representação política, por meio de controle direto da atividade estatal. O Estado Democrático de Direito pressupõe como legítimo aquele governo que provenha do povo e cujos atos expressem os reais interesses da coletividade. Dessa forma, ao se tratar de democracia, dois princípios devem ser constantemente observados: a soberania popular, segundo a qual o povo é origem e fim de todo o poder; e a participação popular do povo no poder, de forma direta ou indireta. O papel do cidadão, portanto, não se restringe à mera participação no processo eleitoral, quando da escolha dos seus representantes. Ao contrário, deve ser ativo, no sentido de atuar nos rumos do Estado, de modo a garantir a efetiva realização dos direitos fundamentais.

Primeiramente, insta salientar que não há povo sem organização política, uma vez que este não subsiste sem a organização específica do Estado. Os indivíduos e grupos sociais são impotentes para, isoladamente, satisfazerem todas as suas necessidades complexas, uma vez que é sob a ordem estatal que cada elemento componente da sociedade ocupará sua função no todo sem prejuízo das finalidades e atividades particulares de cada um. Verifica-se que o Estado tem sua razão de ser justamente na necessidade de realização permanente de certos fins essenciais da coletividade política<sup>555</sup>. A soberania do poder estatal reside, portanto, na perseguição e na realização do bem comum. O poder político, em um primeiro momento, pertence ao povo, depois, ao Estado, porque a vontade estatal deve ser o reflexo da vontade popular. A soberania política, assim, é o atributo jurídico, natural e exclusivo da autoridade que serve aos interesses mais gerais, devendo-se atentar para o fato de que a autoridade estatal, cujo exercício pode ser assegurado a um número maior ou menor de governantes, tem sua supremacia restrita, pois não pode contrariar os interesses gerais da sociedade<sup>556</sup>.

Nesse ponto, pode-se estabelecer a relação entre direito e poder. Em que pesem

---

<sup>555</sup> CAETANO, Marcello. op. cit., p. 148.

<sup>556</sup> MENEZES, Aderson de. op. cit., p. 163.



não serem conceitos sinônimos, verifica-se que a supremacia do Estado não decorre do monopólio da força física, mas da faculdade de expedir comandos genéricos, sendo pela utilização do direito que o poder estatal torna-se viável. Entretanto, nem sempre a legalidade dos atos de um governante são suficientes para mantê-lo no poder, devendo estes serem revestidos de legitimidade, isto é, a ordem jurídica precisa estar em consonância com os valores da coletividade. A democracia, que seria o governo do povo, pelo povo e para o povo, não se identifica unicamente com um sistema de valores, mas se traduz igualmente em mecanismos e instituições. Estas devem assegurar a legitimidade democrática do poder, não somente quanto à sua origem, mas também quanto ao seu exercício, pois o regime democrático não é apenas uma forma de se chegar ao poder, mas também de conservá-lo<sup>557</sup>.

A palavra democracia é constantemente usada no mundo contemporâneo, sob as mais diversas facetas, sendo raro encontrar um Estado que não se proclame democrático, o que torna inclusive difícil conceituá-la na atualidade, principalmente se verificado que a sua utilização costumeira em determinados países nem sempre revela ambientes que se coadunam com as verdadeiras aspirações do povo. Ademais, é impossível realizar uma compreensão abstrata e estática de democracia, por se tratar de um processo dinâmico, mutável em decorrência da sua historicidade; não podendo, pois, ser reduzida a uma substância ou uma qualidade de textos. É da obscuridade de sua definição que nascem as confusões ideológicas, razão pela qual devem ser elaborados critérios mínimos a proporcionarem sua correta identificação. A sua legitimidade é igualmente um processo que reage à realidade, podendo-se concluir, dessa forma, que cada modalidade democrática espelha a particularidade de um determinado espaço territorial e momento histórico. Faz-se necessário, então, sempre cogitar possíveis alternativas para o aperfeiçoamento desse regime.

A democracia direta encontra suas origens na Grécia antiga, quando o homem era tomado por sua dimensão coletiva. Essa compreensão de cidadão como ser indissociável do seu meio relacionava-se com a participação direta do povo no exercício do poder. Assim, pequena parcela da população grega, uma vez que os direitos políticos não eram estendidos aos escravos, estrangeiros e mulheres, era habilitada a discutir sobre os negócios públicos, reunindo-se na *Agora* a fim de

---

<sup>557</sup> CARRION, Eduardo Kroelf Machado. *Apontamentos de direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 225.

debater questões sociais, econômicas, de paz e guerra, a legislação, enfim, a condução da *polis*. Apesar dessa contradição entre a idéia de governo do povo e a exclusão de boa parte deste, o modelo grego tornou-se referencial de democracia, primordialmente em razão do engajamento político do cidadão como ideal mais nobre daquela sociedade. Observe-se que fatores como a expansão territorial, o crescimento populacional, a divisão do trabalho e a complexidade dos assuntos estatais tornaram a via direta impraticável.

O segundo tipo democrático é o indireto, que surge com as revoluções burguesas, especialmente a Revolução Americana, de 1776, e a Revolução Francesa, de 1789, ambas movidas pelo espírito de independência, de abolição dos privilégios e contra a submissão ao poder monárquico absolutista. A classe social ascendente necessitava de um novo modelo de Estado para o florescimento do sistema econômico capitalista que já então se impunha sobre o modo de produção feudal, em franca extinção. Para alcançar seus objetivos, foi necessário à burguesia, de maneira mais clara na Revolução Francesa, derrubar o Antigo Regime e fundar um novo Estado, o Estado Liberal. Assim, povo e burguesia unidos contra o absolutismo, tinham poucas idéias em comum. A proposta da burguesia liberal vitoriosa, por exemplo, não era de uma amplitude democrática, mas de representação livre do povo, que não deve ser confundida com mandato imperativo, limitando-o à participação indireta a um grupo de pessoas capazes tecnicamente de deliberar sobre os assuntos públicos e conduzir adequadamente o governo da nação, sem o temor da ditadura da maioria.

Cumprir observar que no seio da convulsão social ocorrida com o processo revolucionário, grandes foram as discussões acerca do modelo de Estado que estaria sendo forjado e qual seria a participação de cada setor na composição desse novo cenário estatal, bem como quem seria o titular da soberania. A respeito dessas questões divergiram profundamente Montesquieu e Rousseau. Com base no “Contrato Social” rousseauiano, a soberania pertencia ao povo e somente este poderia exercê-la, diretamente, posto que a soberania não poderia ser alienada nem dividida, também igualmente não poderia ser representada, pois essa vontade só poderia ser uma: a vontade geral, e nenhuma outra poderia prevalecer. O povo, portanto, não poderia ter representantes; do contrário, seria escravo, como o povo inglês, que apenas gozava de liberdade durante a eleição dos membros do

Parlamento. Ao contrário, Montesquieu era um fervoroso defensor da representação do povo. Para esse filósofo, cada ser humano livre seria capaz de governar a si próprio, mas, se todos se governassem não seria possível, nos Estados grandes, ou seria muito inconveniente, nos Estados pequenos, que todos exercessem o Poder Legislativo. Dessa forma, os representantes deveriam exercer o poder, fazendo o que cada um não poderia fazer por si mesmo.

A democracia representativa, ou seja, o povo tomando decisões por intermédio de seus representantes, é uma realidade, por ora, insuperável. Entretanto, é incontroverso o fato de que a representação política, em muitos de seus aspectos, é uma mera ficção, posto que inexistente um governo de expressão da vontade popular, se os atos do governo se realizam com base na vontade autônoma do representante. A questão principal, portanto, não se esgota na garantia do direito ao voto e do sufrágio universal ou mesmo na simples renovação dos mandatários, mas na efetiva representação da vontade. E esta não tem como ser aferida ou controlada, posto que o povo, uma vez tendo depositado seu voto na urna, não tem mecanismos de controle, no sistema representativo puro, em relação ao exercício do poder pelos eleitos.

Trata-se do mito da “identidade entre o povo e o representante popular”. A evolução do processo político permitiu a introdução de elementos cujo objetivo seria promover uma relação mais estreita entre povo e mandatários, como os partidos políticos, sindicato e associações políticas. Contudo, como bem salienta Alaôr Caffé Alves, qualquer escolha realizada dentre as novas opções oferecidas, tende muito mais a afastar do que aproximar o povo das decisões de governo. Vale ressaltar que os mecanismos que condicionam a representação política do povo ao Estado estão aferidos e ajustados precisamente com os valores dominantes da sociedade e que não são efetivamente os decorrentes dos interesses de todos<sup>558</sup>. A crise da representatividade constantemente mencionada no mundo contemporâneo nada mais é do que a crise de identidade, uma vez que o povo soberano não se reconhece nas decisões de seus governantes. Conclui-se que a eleição, por si só, é incapaz de fornecer, atualmente, legitimidade ao detentor do mandato.

No Brasil, o referido fenômeno parece ganhar contornos mais graves. Insta ressaltar que a história do regime representativo no período republicano pátrio

---

<sup>558</sup> ALVES, Alaôr Caffé. op. cit., p. 101.

sempre foi marcada pela rotineira presença de fenômenos distorcidos da vontade popular, através do coronelismo, clientelismo, eleições de bico-de-pena, abuso do poder econômico, compra de votos e fraudes eleitorais; o que parece ter intensificado as exclusões social, política, e econômica atuais. O fracasso da democracia representativa é também em parte reflexo da própria bancarrota do Estado, o Poder Executivo, como vem ocorrendo no mundo, passa a concentrar em suas mãos um número excessivo de funções e o Legislativo mostra-se incapaz de realizar adequadamente as tarefas que lhe são constitucionalmente atribuídas. E o povo, de acordo com Roberto Amaral<sup>559</sup>, é: “(...) bibelô, mero, arabesco, destinado a compor a decoração barroca dos preâmbulos constitucionais, gravados para a retórica populista.”. Dessa forma, é mister impor uma reestruturação do Estado, com o povo retomando parcela das funções delegadas aos seus representantes, de modo a estabelecer uma democracia efetiva por meio de participações ativas na vida pública.

A democracia participativa surge justamente com a idéia de que o papel do cidadão não é restrito às suas funções de eleitor, de escolha de representantes. O conceito de cidadania se encontra gradativamente evoluindo em direção a possibilitar ao povo maior interferência nas decisões governamentais. Pela expressão “cidadão ativo”, deve-se depreender um cidadão agente do poder, gestor da coisa pública, participante da atividade estatal. A legitimação popular, nesse momento, ocorre na investidura do candidato a um cargo e no controle do eleito através do regular exercício de suas funções. Desta forma, inserem-se algumas formas de intervenção popular direta no núcleo decisório à sistemática representativa. Repare-se que não se busca, com esse modelo democrático, um retorno à democracia direta dos gregos, sendo, portanto, incoerente cogitar o fim da representação política. O seu objetivo, contudo, é apenas inserir mecanismos de expressão da vontade popular no âmbito da democracia indireta, em uma clara relação de complementaridade, devendo existir limitações recíprocas entre representantes e representados, limitações essas necessárias e salutares em um Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal de 1988 enuncia em seu artigo 1º, parágrafo único que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou

---

<sup>559</sup> AMARAL, Roberto. op. cit., p. 31.

diretamente, nos termos do texto fundamental. Pode-se verificar que na denominada “Carta Cidadã” há a previsão de instrumentos das mais diferentes naturezas, de modo a permitir a atuação popular mais ampla e efetiva possível na sociedade, submetendo o administrador ao controle do administrado<sup>560</sup>, por exemplo através do direito de petição aos poderes Públicos; mandado de injunção; ação popular; denúncia perante o Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade; e audiências públicas com entidades da sociedade civil. Os institutos de democracia semidireta, dentre eles a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito, objetos da presente dissertação, também são manifestações da democracia participativa. Assim, se o exercício desses institutos fosse regular, o povo estaria vivendo uma democracia próxima da aristotélica, voltada para o bem comum, para o interesse público, e não particular. Dessa maneira, o indivíduo atingiria a plenitude da cidadania com o uso dos mecanismos de consulta direta nas decisões políticas, o que conferiria ao povo poder real para propor, deliberar, sancionar ou vetar leis.<sup>561</sup>

Preliminarmente à breve análise dos mecanismos, deve-se ressaltar que na democracia semidireta, de acordo com José Afonso da Silva, o povo não decide em reunião coletiva, mas por meio de votação em algo concreto submetido à sua deliberação. Também não decide sozinho, apenas participa da decisão, tratando-se de colaborador no processo decisório, através do exercício do voto<sup>562</sup>. Comumente questiona-se a efetividade das consultas populares, através de manifestação individual do cidadão, quando o que se verifica hoje é a proliferação de organizações que acobertam interesses grupais, capazes de obter melhores resultados em sua influência direta nos órgãos governamentais. Recorde-se que as próprias conquistas obtidas no período da constituinte decorreram dos setores mais organizados da sociedade, através de “lobbies” bem estruturados. É importante mencionar que tais formas de participação não são excludentes entre si<sup>563</sup>.

Cumprido observar que os denominados “grupos de pressão” apresentam inconvenientes, dentre eles o fato de tais organizações normalmente estarem voltadas para interesses específicos e setoriais que pretendam vergar a si o

---

<sup>560</sup> DIAS, Luiz Cláudio Portinho. op.cit., p. 226.

<sup>561</sup> KLEIN, Antonio Carlos. *A importância dos Partidos Políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 155.

<sup>562</sup> SILVA, José Afonso da. *O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa*. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio [Coord.]. *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*, p. 341.

<sup>563</sup> Cf. MOISÉS, José Álvaro. op. cit., pp. 86/87.

interesse maior da sociedade; a prevalência dos interesses que desfrutam de maior poder econômico ou de organização; e, por vezes, suas ações resultam em suborno e corrupção. Os mecanismos de democracia semidireta, por sua vez, aproximam a grande maioria da população, e não somente um grupo mais bem estruturado, do núcleo decisório dos assuntos públicos. Ademais, os benefícios obtidos pelo plebiscito ou referendo atingirão os membros da sociedade com um todo, inclusive os setores não-organizados. Por isso é importante a realização do referendo após a aprovação pelo Parlamento de lei de iniciativa popular, pois se em um primeiro momento quem impulsionou a elaboração da norma foi uma parcela do eleitorado, esta deve ser sujeita à apreciação do povo, que opinará se a mesma reflete ou não as aspirações da coletividade<sup>564</sup>.

Dessa forma, plebiscito, referendo e iniciativa popular devem ter o seu uso estimulado, de modo que gradualmente os obstáculos legais e culturais à sua utilização sejam sobrepujados. A prática da democracia semidireta não tem caráter imediatista nem pode ser considerada como a solução para todos os problemas de um país. Trata-se do primeiro passo a ser tomado em um processo longo de redemocratização e apresenta-se como um dos diversos meios constitucionalmente previstos que permitem a participação popular nas questões estatais. O uso adequado e democrático desses institutos depende da informação do povo e da consolidação institucional de canais que efetivamente permitam a participação de forma plena, ou seja, faz-se indispensável a educação política do cidadão. Cabe lembrar, porém, que tal educação é, antes de tudo, adquirida mediante práticas reiteradas. Ou seja, é praticando efetivamente a democracia que o povo aprenderá a exercer com acuidade o poder.

O referendo é um instrumento de participação direta do cidadão normalmente no processo legislativo e também pode ser utilizado para atos administrativos. Através dele o povo ratifica, confirma, ou rejeita algo, exercendo controle direto nas atividades estatais, pois é o cidadão que detém a última manifestação acerca de uma medida tomada ou norma elaborada pelos seus representantes, servindo, eventualmente, para corrigir as suas ações. O plebiscito, por sua vez, é um mecanismo de participação direta do cidadão, preponderantemente de cunho político-institucional ou territorial, que direciona as decisões dos governantes,

---

<sup>564</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, p. 258.

apontando para uma postura, um caminho a ser trilhado diante das opções que lhe são apresentadas. Dessa forma, a sua manifestação é anterior a uma deliberação estatal, isto é, antes de sua formulação legislativa. Em que pese a confusão terminológica existente entre estes institutos, uma das conseqüências da suas utilizações é a redefinição dos posicionamentos dos representantes, tanto no Executivo, quanto no Legislativo. A iniciativa popular, contudo, não é propriamente um controle das ações estatais, mas das omissões. De todos os institutos, este é o que mais se aproxima de uma verdadeira participação popular nas funções legiferantes, pois a sua realização independe de autorização dos órgãos representativos. Assim, a iniciativa popular, de certa forma, obriga o Parlamento a legislar, em razão de proposta subscrita por um determinado número de cidadãos.

Ressalte-se que mais relevante que as acepções doutrinárias dos referidos institutos é a busca pela efetivação destes no cenário político brasileiro, pois a Lei n.º 9.709/98 foi tímida em suas previsões, tornando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de difícil aplicação. Decerto o Projeto de Lei n.º 4.718/2004, de Fábio Konder Comparato, é um passo importante para se iniciar uma nova fase da democracia semidireta no Brasil. Contudo, se tais modificações serão satisfatórias, a ponto de permitir uma ampla participação popular, concretizando os anseios da coletividade, apenas as experiências futuras à sua aprovação demonstrarão quais as virtudes e os vícios de tal proposta. Alguns aspectos, contudo, merecem antecipados elogios. Primeiramente, a convocação dos plebiscitos e referendos torna-se acessível ao eleitorado, que deterá a iniciativa concorrente com o Senado Federal, findando o monopólio do Congresso Nacional para suas realizações. Igualmente relevante é uma delimitação material coerente e justificável dessas consultas. Conforme o exposto, não somente os representantes, mas também o povo, deve ter seu poder limitado para que haja necessária harmonia entre esses dois pólos, que não devem medir esforços para uma atuação conjugada na concretização de direitos à sociedade. Quanto à iniciativa popular, é relevante a previsão de tramitação deste projeto sob regime de urgência, bem como a submissão, em regra, de alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto fosse originário de iniciativa popular, a obrigatório referendo popular.

O princípio democrático não subsiste com uma visão estática de democracia. Se a representação política é indispensável no funcionamento das democracias

modernas, suas distorções e patologias acabaram por distanciar sobremaneira o povo do poder. Faz-se necessário encontrar mecanismos de concretização da soberania popular, de modo a viabilizar a intervenção do cidadão no Estado, garantindo-se a preservação dos interesses da coletividade. A democracia semidireta é uma proposta interessante cujas possibilidades teóricas e práticas ainda não foram esgotadas, merecendo um voto de confiança como fase necessária à superação da crise da representatividade. Como bem expõe Fábio Konder Comparato, o povo soberano não pode e não deve governar, sobretudo nas sociedades altamente complexas do mundo moderno, posto que as tarefas especializadas devem ser deixadas a cargo de agentes executivos. Competi-lhe, antes de tudo, o poder dever de controlar a ação dos governantes<sup>565</sup>.

A participação efetiva da população na vida pública é o caminho necessário e impreterível para se alcançar uma sociedade realmente democrática, minimamente justa e solidária. Ressalta-se, por fim, lição de Dalmo de Abreu Dallari: “O homem consciente luta pela participação política e trabalha para despertar novas consciências, pois o aumento do número de participantes será a grande força, capaz de eliminar as injustiças e restaurar a dignidade humana.”<sup>566</sup>.

---

<sup>565</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*, p. 654.

<sup>566</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*, p. 96



**BIBLIOGRAFIA**

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. 2ª ed., rev. e aum., São Paulo: Saraiva, 2000.

AFFONSO, Almino. *Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular*. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 33, nº 132, outubro/dezembro, 1996.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

ALVES, Alaôr Caffé. *Representação política, democracia e globalização*. Revista do Advogado, São Paulo, ano XXII, n.º 67, agosto/2002.

ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 5ª ed. rev. e acrescentada, Rio de Janeiro: Forense, 1983.

AMARAL, Roberto. A Democracia Representativa está morta: Viva a Democracia Participativa. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores, 1ª edição, 2ª tiragem, 2003.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2002.

APPIO, Eduardo. *Teoria geral do Estado e da Constituição*. Curitiba: Juruá, 2005.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *Filosofando: introdução à filosofia*. São Paulo: Editora Moderna, 1986.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Formas de participação popular na gestão da coisa pública. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARGÜELLO, Katie. *Direito e Democracia*. Florianópolis-SC : Livraria e Editora Obra Jurídica, 1996.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

\_\_\_\_\_. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

AUER, Andreas. Le référendum et l'initiative populaires aux Etats-Unis. Paris: Ed. Economica, 1989.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 33ª ed., São Paulo: Globo, 1995.

\_\_\_\_\_. *Introdução à Ciência Política*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaborada do anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

AZNAR, Luis; BOSCHI, Mercedes (Org.). *Los Sistemas Electorales – Sus Consecuencias Políticas Y Partidarias*. Argentinas: FUCADE – Fundación para el Cambio en Democracia, 1990.

BARROS, Alberto Ribeiro de. *A teoria da soberania de Jean Bodin*. São Paulo: Unimarco Editora, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. 6ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3ª ed., São Paulo: Ática, 1998.

\_\_\_\_\_. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *O Impasse da Democracia Representativa*. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha; MORAES, Filomeno (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BERTI, Giorgio. *Interpretazione Costituzionale*. Seconda edizione, Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott Antonio Milani, 1990.

BESSETE, Joseph M.. *A Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano*. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

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

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

\_\_\_\_\_. *Ciência Política*. 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. São Paulo: Editores Malheiros, 4ª ed., revista e ampliada, 2003.

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

BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 15ª ed., Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972.

\_\_\_\_\_; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 26 édition, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1999.

BURGOA, Ignácio. *El Estado*. 1ª ed., México: Porrúa, 1970.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Editora Senado Federal, 1990.

\_\_\_\_\_. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CAHN, Edmond. *O impasse do democrata*. tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963.

CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 42, n.º 165, janeiro/março-2005.

CAMARA DOS DEPUTADOS. *Seminário Democracia e Soberania Popular*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CARRION, Eduardo Kroelf Machado. *Apontamentos de direito constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARVALHO, Delgado de. *Organização Social e Política Brasileira*. 5ª ed., São Paulo: Distribuidora Record, 1969.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional. Teoria do estado e da Constituição*. 10ª ed., revista, atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 3ª ed., vol. I, Rio de Janeiro: José Konfino – Editor, 1956.

CENEVIVA, Walter. *Plebiscito: Direito e Dever*. Departamento editorial OAB-SP, 1993.

CERQUEIRA, Marcello. Revisão, Reforma Constitucional e Plebiscito. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1ª ed., 2ª tiragem São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Direito Eleitoral Brasileiro: O Ministério Público Eleitoral, as eleições em face da lei 9.504/97*. 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*. 5ª ed., São Paulo: Ática, 1995.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *História do pensamento Político*. Tomo I, da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico, tradução de Roberto Cortes de Lacerda, Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

\_\_\_\_\_. *História do pensamento Político*. Tomo II, o declínio do Estado-Nação monárquico, tradução de Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro. In: Partidos e Sistemas Eleitorais em Tempos de Reforma. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Debates, nº 9, 1995.

\_\_\_\_\_. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

\_\_\_\_\_. *Democracia direta já*. Disponível em: <<http://www2.oabsp.org.br/asp/comissoes/republica/artigos/pop04.htm>>. Acesso em: 26 set. 2006.

COSTA, Elcias Ferreira da. *Direito Eleitoral: Legislação, Doutrina e Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COTES, Paloma; AZEVEDO, Solange; CLEMENTE, Isabel. *10 mitos sobre as armas*. Revista Época, n.º 386, 10 outubro 2005, pp. 80-86.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

CRETELLA Jr., José. *Elementos de Direito Constitucional*. 3ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2000.

CUOCOLO, Fausto. *Principi di Diritto Costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore, seconda edizione riveduta e aggiornata, 1999.

DAHL, Robert A.. *On Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural e Editora Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. *Elementos de teoria geral do Estado*. 25ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *O renascer do direito*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Direito Constitucional: Instituições de direito público*. Tradução de Maria Helena Diniz, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1984.

DIAMOND, Ann Stuart. *Apropriada, Embora Democrática*. In: GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.

DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *A democracia participativa brasileira*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, 37, ano 9, Editora Revista dos Tribunais, outubro-dezembro, 2001.

DIAS, Mauricio. *Crise de Confiança*. Carta Capital, ano XII, n.º 358, 07 de setembro de 2005, pp. 22-27.

DUARTE NETO, José. *A iniciativa popular na Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revistados Tribunais, 2005.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Caracas-Barcelona: Adiciones Ariel, 1962.

\_\_\_\_\_. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

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

FERREIRA, Odim Brandão. Grundzüge des deutschen Wahlrechts – Bases do Direito Eleitoral Alemão. In: BARBOSA, André Nascimento et al. *Eleições Federais na Alemanha (Die Wahlen in Deutschland)*. Brasília: Editora Senado Federal, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais do direito Constitucional Moderno*. 5ª ed., ampliada e atualizada, Tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1971.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso do direito constitucional*. 32ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Do processo legislativo*. 4ª ed., atual., São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Corrupção e Democracia*. Revista de Direito Administrativo, n.º 226, São Paulo: out/dez 2001, pp. 213/218.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. 2ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.



FINLEY, Moses I. *Democracia antiga e moderna*. Tradução de Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

FOLEY, Thomas. Reflections on referendums. In: *The referendum Device*, Washington D.C., 1981.

FRIEDRICH, Carl J. *La Democracia Como Forma Política Y Como Forma De Vida*. Segunda edicion, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1966.

GALBRAITH, John Kenneth. *A sociedade justa: uma perspectiva humana*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GARCIA, Alexandre Navarro. *Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa*. Revista de informação legislativa, Brasília, ano 42, nº 166, abril/junho, 2005.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. 3ª edicion, Madrid: Manuales de la Revista de Occidente, 1953.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel. *Estudios de derecho electoral contemporaneo*. 2ª ed., Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1977.

GOLDWEN, Robert A.; SCHAMBRA, William A.. *A Constituição Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Cinquième édition, Paris: Éditions Montchrestien, 1972.

HAURIOU, Maurice. *Derecho Público Y Constitucional*. Traducción por Carlos Ruiz

Del Castillo. Segunda edicion, Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927.

HEER, Friedrich. *La Democracia en el mundo moderno*. Madrid: Ediciones Rialp, S.A., 1955.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução: Orlando Vitorino, São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução da 20ª edição alemã de Dr. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 26ª ed., 1995.

IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano – Instituciones de Derecho Privado*. Quinta edicion revisada y aumentada, Barcelona: Ediciones Ariel, 1965.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Traducción de la segunda edicion Alemana. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1970.

JUNIOR, Cezar Saldanha Souza. *A crise da democracia no Brasil (Aspectos Políticos)*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução dos originais em alemão: Vera Barkow; dos originais em inglês: Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla; dos originais em italiano: Ivone castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KEVENHÖRSTER, Paul. *El Sistema Politico Del Japon*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

KINZO, Maria D'Alva. Representação política e sistema eleitoral no Brasil. São

Paulo: Símbolo, 1980.

KLEIN, Antonio Carlos. *A importância dos Partidos Políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KRANENBURG, Roelof. *Teoria Política*. México: Fondo de Cultura Economica, 1941.

LAMOUNIER, Bolivar. *A democracia brasileira no limiar do século 21*. São Paulo: Fundação Konrad – Adenauer, 1996.

\_\_\_\_\_. *Representação política: a importância de certos formalismos*. In: LAMOUNIER, Bolivar; WEFFORT, Francisco C.; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita (org.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo: TA. Queiroz, Editor, Ltda., 1981.

LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante. *The New Institutional Politics: Performance and outcomes*. London and New York: Routledge, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LEIBHOLZ, Gerhard. *La Rappresentazione nella Democrazia*. Milano: Giuffrè Editore, 1989.

LEITÃO, Claudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros (Os dilemas da representação política no Estado Intervencionista)*. Fortaleza- Ceará: Gráfica Tipoprogresso, 1989.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

\_\_\_\_\_. *Eles temem a Liberdade*. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: CEPES,

2006.

\_\_\_\_\_. *A pessoa: seus direitos*. Barueri, SP: Manole, 2007.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11ª ed., rev, atua. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2003.

LIBANIO, João Batista. *Ideologia e Cidadania*. 3ª ed., São Paulo: Moderna, 1995.

LIJPHART, Arend. *As Democracias Contemporâneas*. Tradução de Alexandre Correia e Francisca Bagio. 1ª ed., Lisboa: Gradiva – publicações, Ltda., 1989.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. *Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e refetendo: uma análise da Lei n.º 9.709/98*. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife-Pernambuco, n.º 9, 2005, pp. 235-251.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Galleco Anabitarte, Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.

LOPES, Ana Maria D'Ávilla. A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: Redefinindo a Participação Política. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). *Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Um cidadania a inventar: A democracia missionária de 1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 42, n.º 165, janeiro/março-2005, pp. 21-24.

LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Tradução de Cairo Paranhos Rocha, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

LUQUE, Luis Aguiar de. *Democracia Directa Y Derecho Constitucional*. Madrid: Edersa, 1977.

MACEDO, Dimas. Reflexões sobre a Democracia Direta. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha; MORAES, Filomeno (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MACPHERSON, C.B. *Democratic Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1973.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas 1787-1788*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

MALBERG, R. Carré de. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Economica, 1948.

MAQUIAVEL. *O Príncipe*. Tradução: Pietro Nassetti, São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a Constituição: comentários à Constituição Brasileira*. Vol. II, Barueri-SP: Manole, 2006.

MARTINS, Wilson. *Introdução à Democracia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1951.

MASCARO, Alysson Leandro. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

\_\_\_\_\_. Introdução à Filosofia do Direito: dos modernos aos contemporâneos. São Paulo: Atlas, 2002.

MELO, Mônica de. *Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *O Referendum Legislativo Popular*. São Paulo: Empresa Graphica da “Revista dos Tribunais”, 1935.

MENEZES, Aderson de. *Teoria geral do Estado*. 4ª ed. e atual. Rio de Janeiro: Editora. Forense, 1984.

MEZZAROBBA, Orides. O partido Político como órgão mediador da representação política. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes Rocha; MORAES, Filomeno (coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Tradução de Manoel Innocêncio de Lacerda Santos Jr.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIRANDA, Jorge. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Lex, 1995.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional Tomo III*. 4ª ed., Lisboa: Editora Coimbra, Revista e Actualizada, 1998.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade*. Campinas: Bookseller,

2002.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo I, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

MONTORO, André Franco. *Descentralização e Participação*. Caminhos da Democracia. In: CARVALHO, Milton Paulo de (Coord.). *Temas Atuais de Direito – Edição Comemorativa do Jubileu de Prata da Academia Paulista de Direito*. São Paulo: Ltr, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Reforma política do estado e democratização*. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 8, julho-setembro de 2000, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, pp. 116-143.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 16ª ed., São Paulo: Atlas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa e judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* 3ª ed., revista e ampl., São Paulo: Max Limonad, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

NINO, Carlos Santiago. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven & London: Yale University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos de derecho constitucional*. 2ª reimpresión, Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2002.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y Gobernabilidad*. In: NOHLEN, Dieter. (Ed.) *Elecciones y Sistemas de Partidos em América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

OSPITALI, Giancarlo. *Lo Stato Italiano e il suo Ordinamento Giuridico*. Padova: CEDAM – Casa Editrice Dott Antonio Milani, 1967.

PACHECO, Claudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Vol.II, Rio de Janeiro/ São Paulo: Livraria Freitas Bastos S/A, 1958.

PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. *A Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. Tradução, apresentação, índice e notas por Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PAVAN, Pietro. *Razões da Democracia*. Lisboa: Moraes Editora, 1965.

PINSKY, Jaime. *Cidadania Política*. Carla Bassanezi Pinsky (orgs), 2ª ed., São Paulo: Editora Contexto, 2003.

PLATÃO. *A República*. Tradução: Pietro Nassetti, São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2005.

PRADO, Ney. *Os Notáveis Erros dos Notáveis – Da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2ª ed., New Haven,



Yale University Press, 1971.

RESPUELA, Sofía. La Democracia: uma discusión em torno de sus significados. In: PINTO, Júlio (Org.). Introducción a la Ciencia Política. 1ª edición, Buenos Aires: Eudeba, 1995.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Democracia*. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *O referendum e a representação democrática no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, nº 92, out/dez, 1986, pp.13-40.

RODEE, Carlton Clymer; ANDERSON, Totton James; CHRISTOL, Carl Quimby. *Introduction to Political Science*. New York, Toronto, London: Mcgraw-Hill Book Company Inc.; Tokyo: Kogakusha Company, 1957.

RODRIGUES, Luís Barbosa. *O Referendo Português a Nível Nacional*. Coimbra Editora, 1994.

ROJAS, Andrés Serra. *Ciência Política: Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*. México: Instituto Mexicano de Cultura, tomo II, 1971.

ROMANO, Santi. *Princípios de Direito Constitucional Geral*. Tradução de Maria Helena Diniz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

ROSS, Alf. *Por que Democracia?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Plebiscito, referendo e iniciativa popular. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.). *Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social ou Princípios do Direito Político. São Paulo: Escala, 2005.

RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

SADER, Emir. *Para outras democracias*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAES, Décio. *Democracia*. Série Princípios, São Paulo: Editora Ática S.A., 1987.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Elementos de derecho consitucional*. 3ª edição actualizada y ampliada, tomo 1, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2001.

SANCHEZ AGESTA, Luis. *Principios de Teoría Política*. 2ª impresión, Madrid: Editora Nacional, 1967.

\_\_\_\_\_.; VERDÚ, Pablo Lucas; TRUJILLO, Gumersindo; VEGA, Pedro de. *Constitución Española – Edición Comentada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

SANGUINETTI, Horacio. Curso de derecho político: Historia del pensamiento político universal y argentino. Ciencia política. Teoría del Estado. 4ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires: Editorial Astrea, 2000.

SANTANA, Jair Eduardo. Democracia e Cidadania: o referendo como instrumento de

participação política. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Teoria Democrática*. Brasil, Portugal: Editora Fundo de Cultura, 1965.

\_\_\_\_\_. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo, vol. I – O debate contemporâneo, São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Tradução Carlos Nayfeld, Rio de Janeiro: Forense, 1996

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

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa – Que é o Terceiro Estado?* Org. e introd. de Aurélio Wander Bastos, trad. de Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. O Sistema Representativo, Democracia Semidireta e Democracia Participativa. In: BELMONTE, Cláudio; MELGARÉ, Plínio (Coord.). *O Direito na Sociedade Contemporânea – Estudos em homenagem ao Ministro José Néri da Silveira*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, Karine Viganigo da. *A Participação Política na Constituição Federal de 1988: Um Exercício Democrático*. Interesse Público. Porto Alegre: Notadez, ano VII, n.º 34,

2005.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. *Cidadania*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ano 94, volume 839, setembro de 2005.

SOARES, Orlando. *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. *O plebiscito, o referendo e o exercício do poder*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC)/Celso Bastos Editor, 1998.

SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Democracia e Exclusão Social*. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Coord.). *Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SOUZA DE OLIVEIRA, Fábio Corrêa. *Por uma teoria princípios. O princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

SOUZA JÚNIOR, Cesar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais na democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral: comentários à lei nº 9.504, de 30-9-1997: jurisprudência e resoluções do TSE*. São Paulo: Atlas, 1998.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O Povo e o Poder: O Conselho do Planejamento Nacional*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva, 2ª ed., Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.

TOURAINÉ, Alain. *Qu' est-ce que la démocratie?* Paris: Librairie Arthème Fayard, 1994.

URBANO, Maria Benedita Malaquias. *O Referendo. Perfil Histórico-Evolutivo do Instituto. Configuração Jurídica do Referendo em Portugal*. Portugal: Coimbra Editora, 1998.

VASCONCELOS, J.. *Democracia no Terceiro Milênio*. São Paulo: Nobel, 2001.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Vol. I, 4ª ed., trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEFFORT, Francisco Correia. *Qual é a democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WHITAKER, Francisco. *Iniciativa popular de lei – Limites e alternativas*. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

VASCONCELOS, J.. *Democracia no Terceiro Milênio*. São Paulo: Nobel, 2001.

ZARINI, Helio Juan. *Derecho Constitucional*. 2ª edición actualizada y ampliada, Buenos Aires: Editorial Astrea, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.