



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

VINICIUS LOTUFO DA COSTA

**Democracia semidireta no constitucionalismo brasileiro:
mecanismos, limites e conteúdo**

FRANCA

2023

VINICIUS LOTUFO DA COSTA

**Democracia semidireta no constitucionalismo brasileiro:
mecanismos, limites e conteúdo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

Orientador: Professor Dr. José Duarte Neto.

FRANCA

2023

C837d	Costa, Vinicius Lotufo da Democracia semidireta no constitucionalismo brasileiro : Mecanismos, limites e conteúdo / Vinicius Lotufo da Costa. -- Franca, 2023 119 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientador: José Duarte Neto 1. Democracia semidireta. 2. Participação popular na política. 3. Mecanismos constitucionais de democracia direta. I. Título.
-------	--

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

Impacto potencial desta pesquisa

A presente pesquisa busca examinar os mecanismos de democracia semidireta no constitucionalismo brasileiro e seus alicerces políticos e históricos. O estudo do tema visa refletir sobre o arcabouço constitucional e seus mecanismos de democracia semidireta, bem como a efetividade da promoção da cidadania através da participação popular no processo decisório político, além apresentar questões sobre a necessidade de reformulação na estrutura institucional dos mecanismos de democracia semidireta, redirecionando o protagonismo aos cidadãos, ampliando suas capacidades de deflagrar consultas populares e uma regulamentação infraconstitucional mais robusta, que proporcione maior materialidade aos direitos, ao apresentar vias reais e possíveis de serem usufruídas pelos cidadãos, de modo que o discurso público e democrático seja sempre respeitado e resguardado pela salvaguarda da legitimidade.

Potencial impact of this research

The present research aims to examine the mechanisms of semi-direct democracy in Brazilian constitutionalism and its political and historical foundations. The study of the topic seeks to reflect on the constitutional framework and its mechanisms of semi-direct democracy, as well as the effectiveness of promoting citizenship through popular participation in the political decision-making process. It also raises questions about the need for reformulation in the institutional structure of semi-direct democracy mechanisms, redirecting protagonism to citizens, enhancing their abilities to trigger popular consultations, and establishing a more robust infraconstitutional regulation that provides greater materiality to rights by presenting real and feasible avenues for citizens to enjoy, ensuring that public and democratic discourse is always respected and safeguarded by the legitimacy safeguard.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Discente: **Vinicius Lotufo da Costa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rubens Beçak

Instituição: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP

Prof. Dr. Luís Gustavo Lazzarini

Instituição: Instituição: Claretiano

Prof. Dr. José Duarte Neto (orientador)

Instituição: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP

ATESTADO DE APROVAÇÃO - DEFESA

Atestamos que **VINICIUS LOTUFO DA COSTA**, RA nº: DIR210056, RG nº 39.267.530-4, expedido pela SSP/SP, defendeu, no dia 08/12/2023, a dissertação intitulada **Democracia semidireta no constitucionalismo brasileiro: mecanismos, limites e conteúdo**, junto ao Programa de Pós Graduação em Direito, Curso de Mestrado Acadêmico, tendo sido 'APROVADO'.

Atestamos ainda que a obtenção do título dependerá de homologação pelo Órgão Colegiado competente.

Franca, 08 de dezembro de 2023



Valter Naiton da Silva
Supervisor Técnico de Seção
Seção Téc. de Pós-Graduação - Unesp Franca

AGRADECIMENTOS

A trilha traçada até este ponto não poderia ser executada sem o apoio de diversas pessoas, tanto da perspectiva acadêmica, quanto pessoal, posto que os diferentes elementos da vida se confundem e influenciam uns aos outros.

Inicialmente, o sentimento é de imensa gratidão ao Prof. Dr. José Duarte Neto, que não apenas me apoiou e orientou academicamente durante o mestrado, mas também na graduação, e foi o professor que despertou interesse sobre o direito constitucional logo em meu primeiro ano da graduação. Interesse este que perdura até hoje e, a partir dele, resulta a presente dissertação, que não seria possível sem a cooperação e voto de confiança daquele em todos os passos dessa caminhada.

Ainda, agradeço fortemente ao Júlio Dias Taliberti pela parceria e constante disposição para trabalharmos em conjunto durante todo o processo da pós-graduação. Companheiro sem o qual a execução desta tarefa se tornaria muito mais tortuosa e árdua, literalmente.

Gostaria de destacar o essencial papel de todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP que acompanharam e ensinaram de modo ímpar sobre o que é uma pesquisa científica e o que significa ser um pesquisador, com destaque, novamente, ao meu orientador, Prof. Dr. José Duarte Neto, e ao Prof. Dr. Murilo Gaspardo.

Gostaria de destacar e exaltar o apoio e aconselhamento de valor imensurável, especialmente sobre temas práticos da vida acadêmica, da Laura Rizzo, pessoa que atuou como uma mentora durante toda essa jornada.

Quanto ao aspecto pessoal, agradeço por todo e constante apoio, em todos os momentos da vida, de meus pais, Marcelo e Mara, bem como de minha esposa, Lidiane – pessoas sem as quais tudo na vida seria infinitamente mais difícil.

Por fim, agradeço conjuntamente, tanto do ponto de vista pessoal, quanto acadêmico, à minha irmã, Larissa Lotufo, pelo suporte contínuo em todos os momentos e, especialmente, como jornalista e boníssima redatora/acadêmica, pelas opiniões de grande valor sobre o conteúdo e estrutura do presente trabalho.

“for education among all kinds of men always has had, and always will have, an element of danger and revolution, of dissatisfaction and discontent. Nevertheless, men strive to know”

W. E. B. du Bois

RESUMO

A ascensão da Constituição como documento normativo protagonista dentro dos ordenamentos jurídicos modernos acarreta diversas discussões de ordem formal e material em face da promoção da cidadania, além de intrincadas relações com os meios e institutos de participação popular na política – dentre os quais, os mecanismos de democracia semidireta são comumente presentes. Por sua vez, reside no centro deste debate o alicerce teórico-formal constitucional, o processo constituinte e ao desenho constitucional resultando deste, pois são os elementos determinantes dos processos e institutos democráticos de atuação política existentes em cada ordem constitucional. O ordenamento brasileiro apresenta uma estrutura de democracia semidireta com instrumentos de participação direta como o Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Nesse sentido, considerando centralidade da Carta Constitucional nas democracias atuais e, em especial, a importância do processo constituinte na garantia da soberania popular e participação cidadã no processo decisório político, tem-se a questão “A Constituição de 1988 apresenta mecanismos efetivos de participação política direta?” como elemento central do presente trabalho. Considerando o exposto, o estudo do tema se justifica pela necessidade de reflexão sobre o arcabouço constitucional e seus mecanismos de democracia semidireta, bem como a efetividade da promoção da cidadania através da participação popular no processo decisório político. O método de pesquisa utilizado será qualitativo e exploratório, através de pesquisa bibliográfica para sua construção. Como plataformas de pesquisa para o desenvolvimento do presente projeto foram usados os catálogos: SciELO, Google Acadêmico, JSTOR, Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP e Repositório Institucional da UFPE. Adotou-se como descritores de pesquisa as seguintes palavras-chave: Democracia semidireta; Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular; Mecanismos constitucionais de participação direta no Brasil.

Palavras-chave: Mecanismos Constitucionais Brasileiros de Democracia semidireta; Democracia Semidireta; Participação Direta; Participação popular na política.

ABSTRACT

The rise of the Constitution as a protagonist normative document within modern legal systems entails various discussions of a formal and material nature in the face of the promotion of citizenship, in addition to intricate relationships with the means and institutes of popular participation in politics - among which, the mechanisms of direct democracy are commonly present. In turn, lies at the heart of this debate the theoretical-formal constitutional foundation, the constituent process and the constitutional design resulting from it, as they are the determining elements of the processes and democratic institutes of political action existing in each constitutional order. The Brazilian order presents a structure of semi-direct democracy with instruments of direct participation such as the Plebiscite, Referendum and Popular Initiative. In this sense, considering the centrality of the Constitution in current democracies and, in particular, the importance of the constituent process in guaranteeing popular sovereignty and citizen participation in the political decision-making process, there is the question “The 1988 Constitution presents effective mechanisms of political participation direct?” as a central element of this work. Considering the above, the study of the subject is justified by the need to reflect on the constitutional framework and its mechanisms of direct democracy, as well as the effectiveness of promoting citizenship through popular participation in the political decision-making process. The research method used will be qualitative and exploratory, through bibliographical research for its construction. As research platforms for the development of this project, the following catalogs were used: SciELO, Google Scholar, JSTOR, USP Digital Library of Theses and Dissertations and UFPE Institutional Repository. The following keywords were adopted as research descriptors: Direct Democracy in Latin America; Referendum, Plebiscite and Popular Initiative; Direct Participation Mechanisms in Brazil.

Keywords: Brazilian Constitutional Mechanisms of Direct Democracy; New Latin American Constitutionalism; Semidirect Democracy; Direct Participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA	15
1.1 CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA.....	15
1.2 A JUSTIÇA COMO ELEMENTO INTEGRADO À DEMOCRACIA.....	22
1.3 CONTEÚDO E ABERTURA DO CONCEITO DE CIDADANIA	34
2. DEMOCRACIA SEMIDIRETA, REPRESENTATIVA, SEMIDIRETA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA	40
2.1 A EXPERIÊNCIA DA GRÉCIA ANTIGA	40
2.1.2 Recorte histórico e características estruturais.....	47
2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	51
2.3 CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA	59
2.4 DEMOCRACIA SEMIDIRETA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA	62
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO	66
3.1 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988	66
3.1.1 A independência e a Constituição de 1824.....	66
3.1.2 A Primeira República e a Constituição de 1891	70
3.1.3 A superação da República Velha, a Constituição de 1934 e o Estado Novo	71
3.1.4 A Constituição de 1946	75
3.1.5 O “regime militar”, a Constituição de 1967 e a gradual transição democrática.....	81
3.1.6 A Constituinte de 1987-1988.....	88
3.2. APARATO CONSTITUCIONAL PARA PARTICIPAÇÃO POPULAR E OUTROS MECANISMOS NÃO EXISTENTES NA CARTA BRASILEIRA	93
3.2.1 Plebiscito e referendo	94
3.2.2 Iniciativa popular.....	99
3.3 A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS	111

INTRODUÇÃO

A ascensão da Constituição como um documento normativo protagonista dentro dos ordenamentos jurídicos modernos acarreta diversas discussões de ordem formal e material em face da promoção da cidadania, além de intrincadas relações com os meios e institutos de participação popular na política.

Nesse contexto, os direitos políticos são um pilar indispensável à materialização da cidadania, pois são os direitos que proporcionam a sustentação do ordenamento democrático por meio da integração entre democracia e a plena cidadania dos indivíduos participantes da organização social.

Em sentido estrito, os direitos políticos consistem na capacidade de votar e ser votado, ou seja, participar do processo de decisão política da sociedade, de forma ativa e passiva. Por outro lado, a perspectiva expansora do conceito de direitos políticos abrange a capacidade de realizar toda e qualquer ação que seja de cunho político.

Com efeito, a partir da defasagem da democracia representativa, os mecanismos de participação popular direta na política são possíveis estímulos à cidadania e, de maneira correlata, funcionam “como uma resposta aos problemas (ou crises) vivenciados pela representação política” (SOARES, 2017, p. 15).

Vale dizer, por sua vez, que o avanço de técnicas de democracia semidireta possui o condão de atuar como refúgio institucionalizado de manifestação das vontades populares, com a garantia de que estes clamores tenham influência no processo decisório político – mas não visam, claramente, a substituição dos elementos representativos (que são indispensáveis à manutenção da estrutura político-democrática nas sociedades modernas). Nesse sentido, Maria Victoria de Mesquita Benevides (2016, p. 26) aponta:

A defesa de institutos de democracia semidireta, de sua efetiva implementação e ampliação não significa descartar ou diminuir a democracia representativa, obviamente indispensável e insubstituível nas sociedades contemporâneas. A oposição que muitos fazem (às vezes claramente de má fé) entre ambas está, hoje, francamente superada e só contribui para deturpar a realidade das experiências de democracia participativa. Aliás, é evidente que soberania popular ativa não significa a participação integral do povo na vida pública. Rousseau, o grande e radical defensor da democracia semidireta, reconhecia que o povo não pode abandonar suas atividades privadas para se dedicar à administração da coisa pública – o que cabe, precipuamente, aos governantes e aos membros da burocracia estatal, nos vários níveis. (BENEVIDES, 2016, p. 26)

De todo modo, o cerne do debate sobre a participação popular no processo decisório político remonta, necessariamente, ao alicerce teórico-formal constitucional, ao processo

constituente e ao desenho constitucional resultante deste, pois estes são os elementos determinantes dos processos e institutos democráticos de atuação política existentes em cada ordem constitucional.

A presença de mecanismos de democracia semidireta em grande parte das democracias representativas contemporâneas pode ser percebida como “uma espécie de corretivo ou remédio amargo aos problemas evidenciados pela representação política” (SOARES, 2017, p. 16), no entanto, é uma realidade institucional como efeitos materiais perante os direitos políticos dos cidadãos. Comporta-se, portanto, a análise destes instrumentos pelo crivo técnico, o seu conteúdo e os efeitos na afirmação da cidadania.

O ordenamento brasileiro apresenta uma estrutura de democracia semidireta com instrumentos de participação direta como o Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Neste sentido, considerando centralidade da Carta Constitucional nas democracias atuais e - em especial - a importância do processo constituinte na garantia da soberania popular e participação cidadã no processo decisório político, tem-se a seguinte questão: A Constituição de 1988 apresenta mecanismos efetivos de participação política direta?

Para investigar o questionamento, a presente dissertação apresenta-se e, para tanto, será dividida em três momentos.

Primeiramente, delimita-se a perspectiva teórico-formal dos elementos fundamentais e indispensáveis à discussão de mecanismos de democracia semidireta, quais sejam: a democracia, a cidadania e a participação popular na política. O primeiro capítulo busca estabelecer o marco teórico destes componentes essenciais à discussão, demarcando a democracia como procedimento, os direitos de cidadania como elemento indispensável na construção de um ambiente democrático - com destaque dos políticos - e a relação entre ambos na materialização da participação popular na política.

O segundo capítulo aborda a perspectiva teórica dos tipos de sistemas democráticos e de participação política ao discutir a democracia semidireta, sua posterior reestruturação no Estado Moderno com a democracia representativa e suas variantes que visam corrigir ou preencher as lacunas existentes no sistema representativo. Nesse sentido, a construção teórica repassa pela experiência grega como gênese da ideia de democracia em si, como forma de democracia semidireta; em momento posterior, a construção de democracias representativas no Estado Moderno, com apontamentos sobre discussões contemporâneas diante de conceitos como democracia participativa, semidireta e deliberativa.

Por fim, o terceiro capítulo discute a realidade brasileira no que tange a construção dos direitos políticos e, especialmente, os mecanismos constitucionais de democracia semidireta.

Para tanto, primeiro fez-se um apanhado da história constitucional brasileira para melhor compreensão do legado institucional que o ordenamento nacional abarca, bem como observar a construção histórica dos mecanismos de participação direta no Brasil. Em um segundo momento, examina-se a estrutura institucional atual, na qual vige a Constituição de 1988, avaliando o conteúdo e limites dos instrumentos constitucionais de democracia semidireta, isto é, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Além de apontamentos sobre mecanismos não integrantes ao nosso arranjo institucional.

A hipótese inicial consiste na premissa de que os mecanismos constitucionais de democracia semidireta, embora detentores de grande importância política, não detêm a efetividade necessária para integrar, materialmente, o ensejo popular na tomada de decisões políticas.

1. DEMOCRACIA COMO PROCEDIMENTO, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA POLÍTICA

1.1 CONCEPÇÃO DE DEMOCRACIA

A discussão da participação popular na política - e da mera capacidade de materialização de qualquer ideia de cidadania - é precedida por um estado de coisas democrático.

Como veremos, não há um conceito finito e fechado de democracia, mas um ambiente institucional estruturado a partir de fundamentos democráticos é indispensável para a possibilidade da existência da cidadania, da participação popular na política e da sustentação de um governo legítimo.

No entanto, no decorrer do tempo, o ideal democrático se tornou o fundamento universal de legitimidade que é posto como base teórica-institucional para a manutenção dos mais diversos regimes, isto é, propostas políticas das mais destoantes são passíveis de justificação se cobertas pela retórica democrática, fenômeno este já apontado por David Held (1987, p. 1) na obra “Modelos de democracia”:

[...] quase todos hoje em dia se dizem que são democratas, não importando se adotam uma visão de esquerda, de centro ou de direita. Regimes políticos de todos os tipos, por exemplo na Europa Ocidental, no bloco Oriental e na América Latina, afirmam ser democracias. Contudo, os discursos e ações de cada um destes regimes é radicalmente diferente dos demais. A democracia parece emprestar uma “aura de legitimidade” à vida política moderna: regras, leis, políticas e decisões parecem justificadas e apropriadas quando são “democráticas”. (HELD, 1987, p. 1)

Embora o fenômeno apontado seja proeminente, ressalva-se que a ascensão da democracia como forma de governo triunfante não se fundamenta apenas no pilar retórico que ela promove, mas também na aparência de legitimidade que ela imputa aos mais diversos discursos.

O andar da construção teórica e do embasamento da democracia como a forma de governo mais apta a ser instaurada, nos moldes contemporaneamente conhecidos, possui forte ligação com a lapidação dos Estados europeus. Embora tenha se estabilizado como a forma de governo mais acertada apenas no século XX. Ao abordar o tema, Amartya Sen (1999, p. 4) descreve:

A ideia de democracia originou-se, é claro, na Grécia antiga, mais de dois milênios atrás. Esforços pontuais de democratização também foram tentados em outros lugares, inclusive em Índia. Mas é realmente na Grécia antiga que a ideia de democracia tomou

forma e foi seriamente posto em prática (ainda que em escala limitada), antes de desmoronar e ser substituído por formas de governo mais autoritárias e assimétricas. Não havia outros tipos em qualquer outro lugar. Daí em diante, a democracia como a conhecemos levou muito tempo para emergir. Sua gradual - e finalmente triunfante – emergência como um sistema de trabalho de governança foi reforçada por muitos desenvolvimentos, desde a assinatura da Carta Magna em 1215, aos franceses e Revoluções Americanas no século XVIII, para a ampliação do direito de voto na Europa e América do Norte no século XIX. Foi no século XX, porém, que a ideia de democracia se estabeleceu como a forma "normal" de governo à qual qualquer nação tem direito - seja na Europa, América, Ásia ou África. [...] Ao longo do século XIX, os teóricos da democracia acharam bastante natural discutir se um país ou outro era "adequado para a democracia". Esse pensamento mudou apenas no século XX, com o reconhecimento de que a própria pergunta estava errada: um país não deve ser considerado apto para a democracia; em vez disso, tem que se adequar através da democracia. Isto é, de fato, uma mudança importante, estendendo o alcance potencial da democracia para cobrir bilhões de pessoas, com suas histórias e culturas variadas e níveis díspares de riqueza. (Tradução livre)¹ (SEN, 1999, p. 4)

Diante disso, pensar em quais elementos essenciais, limites e alcance da concepção do ideal democrático é indispensável para determinar quais pautas residem dentro das fronteiras do conceito de democracia ou excedem os requisitos mínimos para serem passíveis de classificação democrática.

A análise do termo somente da perspectiva etimológica (“governo do povo”) não apresenta os parâmetros necessários para uma definição aceitável, devido à sua denotação meramente quantitativa e se considerado que permite abertura para diversos questionamentos que não possuem respostas determinadas a partir deste núcleo conceitual, como, por exemplo: O que é povo? Como será o método de mensuração de participação? Quais os limites do governo? Quais as regras de limitação do governo? (HELD, 1987)

Nesse sentido, Denis Rosenfield (1994, p. 7) destaca:

A democracia, no sentido etimológico da palavra, significa o “governo do povo”, o “governo da maioria”. Prevalece nesta primeira aproximação deste fenômeno política uma definição quantitativa. Basta lembrar que a democracia, na antiguidade grega, mais particularmente em Heródoto, é uma “forma de governo” entra duas outras: a

¹ *The idea of democracy originated, of course, in ancient Greece, more than two millennia ago. Piecemeal efforts at democratization were attempted elsewhere as well, including in India.1 But it is really in ancient Greece that the idea of democracy took shape and was seriously put into practice (albeit on a limited scale), before it collapsed and was replaced by more authoritarian and asymmetric forms of government. There were no other kinds anywhere else. Thereafter, democracy as we know it took a long time to emerge. Its gradual--and ultimately triumphant--emergence as a working system of governance was bolstered by many developments, from the signing of the Magna Carta in 1215, to the French and the American Revolutions in the eighteenth century, to the widening of the franchise in Europe and North America in the nineteenth century. It was in the twentieth century, however, that the idea of democracy became established as the "normal" form of government to which any nation is entitled--whether in Europe, America, Asia, or Africa. [...] Throughout the nineteenth century, theorists of democracy found it quite natural to discuss whether one country or another was "fit for democracy." This thinking changed only in the twentieth century, with the recognition that the question itself was wrong: A country does not have to be deemed fit for democracy; rather, it has to become fit through democracy. This is indeed a momentous change, extending the potential reach of democracy to cover billions of people, with their varying histories and cultures and disparate levels of affluence.*

monarquia ou “governo de um só” e a aristocracia ou “governo de alguns” (ROSENFELD, 1994, p. 7)

Por sua vez, os métodos de exame para concepção de uma ideia basilar da democracia vão muito além da etimologia. Pode-se afirmar que, as linhas de pensamento e metodologias são as mais variadas e trazem consigo perspectivas e elementos únicos à análise do tema.

Dentre os contratualistas, a noção básica da instauração de uma sociedade advém da impossibilidade da manutenção do estado de natureza e a forma de governo dessa sociedade humana, tópico que foi foco de questionamento dos diversos teóricos.

Para Rousseau, o contrato social seria resultado da incapacidade de manutenção da espécie no “estado de natureza” e foi em consequência disso que o pacto social se formou. A força do contrato, por sua vez, é o condão que promove o interesse público em desfavor dos interesses privados – nesse sentido, o teor democrático do contrato social advém da sobreposição das vontades do indivíduo pelos interesses do todo.

Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não têm meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo. Essa soma de forças só pode nascer do concurso de muitos; mas, sendo a força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação, como as empregará sem prejudicar e sem negligenciar os cuidados que deve a si mesmo? Essa dificuldade, reconduzindo ao meu assunto, pode enunciar-se nestes termos: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes.” Este é o problema fundamental cuja solução é fornecida pelo contrato social [...] vê-se, por essa fórmula, que o ato de associação encerra um compromisso recíproco do público com os particulares, que cada indivíduo, contratando, por assim dizer, consigo mesmo, acha-se comprometido numa dupla relação, a saber: como membro do soberano em face dos particulares e como membro do Estado em face do soberano. Mas não pode aplicar aqui a máxima do Direito Civil, segundo a qual ninguém será obrigado aos compromissos assumidos consigo mesmo; pois há uma grande diferença entre obrigar-se perante si mesmo e perante um todo do qual faz parte. (ROUSSEAU, 1996, p. 20-23)

Nota-se que o triunfo teórico da democracia demorou a ascender dentre os pensadores: foi, somente, com a superação do Antigo Regime, o estabelecimento de regimes constitucionais e a estruturação do Estado de Direito que o ideal democrático se tornou uma forma de governo cabível aos moldes lógico-institucionais do Estado Moderno.

O papel de pensadores como Montesquieu foi fundamental para concatenar a ponte teórica para o estabelecimento de parâmetros estruturais na superação do absolutismo e possibilitar, mesmo que de forma mitigada, a criação de um ambiente propício para democracia.

Nesse sentido, Koen Stapelbroek (2014, p. 5) aponta:

“Democracia”, como discutida até agora, representava o caos anárquico desordenado da antiguidade que era para ser deixado para trás. As teorias políticas de Bodin e Hobbes serviram para demarcar as forças incontroláveis da multidão das ordens do Estado. No século XVIII, no entanto, a democracia foi gradualmente sendo descartada como um sistema possível para os Estados Modernos por novas razões. O pensamento político iluminista surgiu sob a condição da crescente competição econômica internacional entre os Estados e desenvolveu novas abordagens aos princípios de ordem da sociedade, bem como entre as nações. O espírito das leis de Montesquieu revolucionou o pensamento político, associando princípios da sociedade com sistemas de governo e avaliando-os no contexto da política europeia do século XVIII. (Tradução livre)² (STAPELBROEK, 2014, p. 5)

Como Rousseau e Montesquieu, diversos autores podem ser citados como propositores de ideais basilares dos fundamentos do pensamento democrático. No entanto, é a literatura especializada do século XX que adentra a esta temática e examina de modo pormenorizado a ideia de democracia.

Ao contestar a concepção trazida pela literatura do século XVIII, Shumpeter aborda a ideia de que existe um “bem comum” e, por consequência, um “interesse público” (no texto original posto como “*common will of the people*”) – fator que, se verdadeiro, faria das decisões uníssonas dentre o corpo político. (SCHUMPETER, 2003)

Com efeito, é esse o ponto de divergência: i) não há um bem comum uniforme e determinado que todo o povo concorde; ii) mesmo que houvesse algum tipo de definição suficientemente válida de bem comum, não acarretaria respostas assertivas para problemas dos indivíduos e iii) como consequência dos argumentos anteriores, a concepção de interesse público como vontade comum do povo, se esvaziaria. (SCHUMPETER, 2003)

Nesse sentido, a conclusão alcançada é a de que a democracia é meramente um sistema no qual os governantes são escolhidos por meio de eleições competitivas. Ao sustentar a resolução, Schumpeter (2003, p. 269) argumenta:

Será lembrado que nosso principal problema com a teoria clássica se centrou na proposição de que “o povo” detém uma posição definida e racional sobre cada questão individual e que dão efeito a esta opinião – em uma democracia – escolhendo “representantes” que garantirão a execução dessa vontade. Assim, a escolha dos representantes é secundária em relação ao propósito primordial do arranjo democrático que é conferir ao eleitorado o poder de decidir questões políticas.

² ‘Democracy’, as discussed so far, stood for the unordered anarchic chaos of antiquity that was to be left behind. The political theories of Bodin and Hobbes served to demarcate the unwieldy forces of the multitude from the orders of the state.¹⁶ In the eighteenth century, however, democracy had gradually come to be dismissed as a possible system for modern states for new reasons. Enlightenment political thought emerged under the condition of increasing international economic competition between states and developed new approaches to principles of order in societies, as well as between nations. Montesquieu’s *Spirit of the Laws* revolutionised political thought by associating principles of society with systems of government and by evaluating them in the context of eighteenth-century European politics.

Suponha invertemos os papéis desses dois elementos e colocando a decisão de questões pelo eleitorado em plano secundário à eleição dos governantes. Dito de outra forma, consideramos agora que o papel do povo é produzir um governo, ou então um corpo intermediário que em sua vez produzirá um executivo nacional ou governo. E definimos: o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de eleições competitivas pelo voto popular. (Tradução livre)³ (SCHUMPETER, 2003, p. 269)

Por outro lado, as perspectivas do conceito de democracia “minimalista” Schumpeteriano, mesmo em sua defesa, podem ser expandidas.

A ideia de que a percepção da forma de governo democrática como mero sistema para eleição de governantes não sustenta, por si só, os caracteres essenciais do conceito analisado, pois continua patente a necessidade da construção de um design institucional para viabilizar a estrutura democrática em sociedades nas quais inexiste a fantasia do consenso do bem comum trazido pelos teóricos do século XVIII. (Przeworski, 2003)

Nesse aspecto, o ideal trazido pela literatura do século XVIII padece de profundidade ao argumentar pela ficção do bem comum como um consenso que emerge a partir do contrato social e da diferença bem delimitada entre os interesses individuais e públicos em cada cidadão integrante da discussão política.

Um recorte mais moderno leva em conta que fatores sociais, culturais, econômicos, morais e afins, reverberam no exercício da cidadania dos integrantes de cada sociedade.

Logo, uma saída, ainda com fundamento na perspectiva minimalista de democracia, é aquela trazida por Przeworski (2003) que se baseia em dois pilares de cunho Schumpeteriano e Popperiano: i) a mera possibilidade de mudança de governantes pode evitar a violência (a partir da ideia de Popper que a democracia é a única forma de governo que possibilita a troca de governantes de modo pacífico); ii) o ato de votar, por si só, induz ao *compliance* dos perdedores às regras impostas.

Minha defesa da concepção minimalista prossegue em duas etapas. Considero óbvio que queremos evitar derramamento de sangue, resolvendo conflitos por meio da violência. Partindo dessa suposição, primeiro defendo que a mera possibilidade de poder mudar os governos pode evitar a violência. Em segundo lugar, defendo que

³ *It will be remembered that our chief troubles about the classical theory centered in the proposition that “the people” hold a definite and rational opinion about every individual question and that they give effect to this opinion—in a democracy—by choosing “representatives” who will see to it that that opinion is carried out. Thus the selection of the representatives is made secondary to the primary purpose of the democratic arrangement which is to vest the power of deciding political issues in the electorate. Suppose we reverse the roles of these two elements and make the deciding of issues by the electorate secondary to the election of the men who are to do the deciding. To put it differently, we now take the view that the role of the people is to produce a government, or else an intermediate body which in turn will produce a national executive¹ or government. And we define: the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote.*

poder fazê-lo votando tem consequências próprias. A defesa de Popper da democracia é que ela nos permite nos livrar dos governos pacificamente. Mas por que devemos nos preocupar em mudar os governos? Minha resposta é que a própria perspectiva de que os governos possam mudar pode resultar em uma regulação pacífica dos conflitos. [...] No entanto, não usamos dispositivos aleatórios; nós votamos. Que diferença isso faz? Votar é uma imposição de uma vontade sobre outra. Quando uma decisão é tomada por votação, algumas pessoas devem se submeter a uma opinião diferente da sua ou a uma decisão contrária ao seu interesse. (Tradução livre)⁴ (PRZEWORSKI, In: *Democracy sourcebook*, 2003, p. 12-15)

Por outro lado, é possível adotar uma visão mais institucionalizada e amplificadora de democracia, como a trazida por autores da Teoria Crítica.

A teor de contextualização, a Teoria Crítica passa por diversos momentos em sua evolução, inicialmente com o materialismo interdisciplinar crítica da razão instrumental. A progressão do pensamento crítico passa pela ascensão do paradigma da comunicação com Habermas, na segunda geração, e outro expoentes do pensamento – na atualidade temos autores que defendem diversos modelos com base nessa literatura como Axel Honneth, com fundamento em sua teoria do reconhecimento, e Rainer Forst com argumentos baseados no modelo de democracia como prática de justificação. (MORAIS, 2018)

A Teoria Crítica, em aspectos gerais, percebe as relações sociais, de justiça e de forma do governo a partir de uma visão institucionalizada nas quais as forças sociais, capacidades do indivíduo e mecanismos estatais devem conviver em um ambiente harmônico. Nesse sentido, Jürgen Habermas (1997, p. 21-22), ao discutir o processo democrático e a teoria do discurso, reflete:

A teoria do discurso, que atribui ao processo democrático maiores conotações normativas do que o modelo liberal, as quais, no entanto, são mais fracas do que as do modelo republicano, assume elementos de ambas as partes, compondo-os de modo novo. Na linha do republicanismo, ela coloca no centro do processo político da formação da opinião e da vontade, sem, porém, entender a constituição do Estado de direito como algo secundário; conforme foi mostrado, ela entende os princípios do Estado de direito como uma resposta coerente à pergunta acerca do modo de institucionalização das formas pretensivas de comunicação de uma formação democrática da opinião e da vontade. Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. [...] A teoria do discurso conta com a

⁴ My defense of the minimalist conception proceeds in two steps. I take it as obvious that we want to avoid bloodshed, resolving conflicts through violence.²⁵ Starting with this assumption, I first argue that the mere possibility of being able to change governments can avoid violence. Secondly, I argue that being able to do it by voting has consequences of its own. Popper's defense of democracy is that it allows us to get rid of governments peacefully. But what should we care about changing governments? My answer is that the very prospect that governments may change can result in a peaceful regulation of conflicts. [...] Yet we do not use random devices; we vote. What difference does that make? Voting is an imposition of a will over a will. When a decision is reached by voting, some people must submit to an opinion different from theirs or to a decision contrary to their interest

intersubjetividade de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas políticas. (HARBERMAS, 1997, p. 21-22)

De qualquer modo, uma definição de democracia única e uniforme que será aceita em quaisquer parâmetros metodológicos nunca será cabível, embora alguns elementos essenciais possam ser reconhecidos, como: a participação efetiva sem exclusões injustificadas, a igualdade de voto, a liberdade de decisão e pensamento, o acesso à informação clara e confiável e a existência de um aparato institucional legítimo. (DAHL, 2001)

Ainda nesse sentido, ao abordar o tema, Robert Dahl (2001, p. 57-58) faz apontamentos relevantes sobre o tema:

Até o século XX, a maior parte do mundo proclamava a superioridade dos sistemas não democráticos, na teoria e na prática. Até bem pouco tempo, uma preponderante maioria dos seres humanos – às vezes, todos – estava sujeita a governantes não democráticos. Os chefes dos regimes não democráticos em geral tentaram justificar seu domínio recorrendo à velha exigência persistente de que, em geral, as pessoas simplesmente não têm competência para participar do governo de um estado. Segundo esse argumento, a maioria estaria bem melhor se deixasse o complicado problema do governo nas mãos dos mais sábios – no máximo, a minoria, às vezes apenas uma pessoa. Na prática, esse tipo de racionalização nunca era suficiente, e, assim, onde a argumentação era deixada de lado, a coerção assumia o controle. A maioria jamais consentia em ser governada pelos automeados superiores, era obrigada a aceitá-los. [...] Diante de tanta história, por que acreditaríamos que a democracia é a melhor maneira de governar um estado do que qualquer opção não-democracia? A democracia apresenta consequências desejáveis: 1. Evita a tirania; 2. Direitos Essenciais; 3. Liberdade geral; 4. Autodeterminação; 5. Autonomia moral; 6. Desenvolvimento humano; 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais; 8. Igualdade da política; 9. A busca pela paz; 10. A prosperidade (figura 5). (DAHL, 2001, p. 57-58)

Portanto, o conceito de democracia é aberto e mutável, mas deve ter integrado a si alguns elementos indissociáveis, como a ideia de justiça, por exemplo.

Ainda nesse sentido, mesmo quando o viés escolhido seja de uma democracia como procedimento (marco teórico aqui adotado), elementos basilares constitucionais como os direitos de liberdade, diretamente ligados a uma concepção de justiça e da ideia de Estado Liberal, são indispensáveis para a construção das regras do jogo democrático.

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: 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 e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de

associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo. (BOBBIO, 1986, p. 19)

Logo, existem elementos fundamentais que devem integrar ou coexistir com uma democracia institucionalizada para que esta seja revestida de legitimidade e esteja dentro dos parâmetros mínimos de justificação como ordem democrática.

1.2 A JUSTIÇA COMO ELEMENTO INTEGRADO À DEMOCRACIA

A ascensão da literatura sobre democracia, especialmente no século XX, teve consigo a construção de vasto arcabouço literário sobre um elemento indissociável ao conceito democrático – a ideia de justiça.

Considerando o movimento dialético da concepção de justiça, examinar os princípios fundamentais, os axiomas, as estruturas de materialização e a finalidade dela é uma tarefa que proporciona a compreensão da genealogia da lógica social e papel de suas instituições.

Diversas linhas de raciocínio, apontando os mais variados elementos constitutivos de meios e fins, abordam a reflexão sobre a justiça e suas implicações sociais.

O utilitarismo de Bentham coloca o prazer e a dor como mestres dos seres, sendo que proporcionar a maior quantidade de prazer e diminuição da dor é o fim que satisfaria as mazelas sociais, para esta linha de pensamento, *i.e.* o mais alto princípio da moralidade para o utilitarismo, seja pessoal ou política, é a maximização do bem-estar geral ou da felicidade coletiva, ou seja, maximizar a utilidade.

A partir disso emerge a ideia do princípio do “o maior bem para o maior número”, também chamado de análise de custo-benefício. Bentham (1781, p. 32) propõe o seguinte caminho para esta análise:

V. Para levar em conta exatamente a tendência geral de qualquer ato, pelo qual os interesses de uma comunidade são afetados, proceda da seguinte maneira. Comece com qualquer pessoa daqueles cujos interesses pareçam mais imediatamente afetados por ela: e considere, 1. Do valor de cada prazer distinto que parece ser produzido por ele em primeira instância. 2. Do valor de cada dor que parece ser produzida por ela em primeira instância. 3. Do valor de cada prazer que parece ser produzido por ele após o primeiro. Isso constitui a fecundidade do primeiro prazer e a impureza da primeira dor. 4. Do valor de cada dor que parece ser produzida por ela após a primeira.

Isso constitui a fecundidade da primeira dor e a impureza do primeiro prazer. 5. Resuma todos os valores de todos os prazeres, de um lado, e os de todas as dores do outro. O equilíbrio, se estiver do lado do prazer, dará a boa tendência do ato ao todo, no que diz respeito aos interesses dessa pessoa; se do lado da dor, a má tendência dela sobre o todo. (Tradução livre)⁵ (BENTHAM, 1781, p. 32-33).

Neste aspecto, são claras as principais objeções ao utilitarismo de Bentham: desrespeito a direitos individuais e de minorias e a impossibilidade de reduzir todos os valores a quantias monetárias.

John Stuart Mills tentou avançar o pensamento utilitarista, reafirmando a premissa de Bentham, mas buscando acomodar o respeito aos direitos individuais dentro da ideia de maior prazer para o maior número.

O fundamento da argumentação de Mills reside na diferenciação qualitativa entre prazeres, ou seja, na existência de prazeres inerentemente superiores. Neste ponto Mills se separa de Bentham, considerando que este defendia que não há que se realizar apreciação qualitativa, que não há bens melhores ou piores. Com o fim de sustentar sua linha de raciocínio Mills define:

Se me perguntam, o que quero dizer com diferença de qualidade em prazeres, ou o que torna um prazer mais valioso que outro, apenas como prazer, exceto que é maior em quantidade, existe apenas uma resposta possível. De dois prazeres, se existe um ao qual todos ou quase todos os que têm experiência de ambos dão uma preferência decidida, independentemente de qualquer sentimento de obrigação moral de preferir, esse é o prazer mais desejável. Se um dos dois é, por aqueles que estão familiarizados com ambos, colocados tão acima do outro que preferem, mesmo sabendo que é atendido com uma quantidade maior de descontentamento e não o renuncia por qualquer quantidade de no outro prazer de que sua natureza é capaz, somos justificados em atribuir ao gozo preferido uma superioridade em qualidade, superando tanto a quantidade que a torna, em comparação, de pequena importância. (Tradução livre)⁶ (MILL, 1863, p. 11).

⁵ V. *To take an exact account then of the general tendency of any act, by which the interests of a community are affected, proceed as follows. Begin with any one person of those whose interests seem most immediately to be affected by it: and take an account, 1. Of the value of each distinguishable pleasure which appears to be produced by it in the first instance. 2. Of the value of each pain which appears to be produced by it in the first instance. 3. Of the value of each pleasure which appears to be produced by it after the first. This constitutes the fecundity of the first pleasure and the impurity of the first pain. 4. Of the value of each pain which appears to be produced by it after the first. This constitutes the fecundity of the first pain, and the impurity of the first pleasure. 5. Sum up all the values of all the pleasures on the one side, and those of all the pains on the other. The balance, if it be on the side of pleasure, will give the good tendency of the act upon the whole, with respect to the interests of that individual person; if on the side of pain, the bad tendency of it upon the whole.*

⁶ *If I am asked, what I mean by difference of quality in pleasures, or what makes one pleasure more valuable than another, merely as a pleasure, except its being greater in amount, there is but one possible answer. Of two pleasures, if there be one to which all or almost all who have experience of both give a decided preference, irrespective of any feeling of moral obligation to prefer it, that is the more desirable pleasure. If one of the two is, by those who are competently acquainted with both, placed so far above the other that they prefer it, even though knowing it to be attended with a greater amount of discontent, and would not resign it for any quantity of the other pleasure which their nature is capable of, we are justified in ascribing to the preferred enjoyment a superiority in quality, so far outweighing quantity as to render it, in comparison, of small account.*

Por sua vez, há teorias que recusam a ideia de que apenas maximizar a utilidade produziria justiça, mesmo quando em detrimento aos direitos dos indivíduos.

Os libertários⁷, por exemplo, entendem que os indivíduos possuem direitos invioláveis e que a liberdade individual é um direito fundamental que pressupõe o direito de livre escolha limitado apenas a liberdade dos outros, em linhas gerais. Neste sentido, Nozick esclarece:

Indivíduo têm direitos. E há coisas que nenhuma pessoa ou grupo podem fazer com os indivíduos (sem lhes violar os direitos). Tão fortes e de tão alto alcance são esses direitos que colocam a questão do que o Estado e seus servidores podem, se é que podem fazer. Que espaço os direitos individuais deixam ao Estado? (NOZICK, 1974, p.9).

O cerne da fundamentação libertária reside no princípio da propriedade de si, isto é, absoluto direito de dispor da sua própria pessoa. A partir disso, ao pensar a justiça distributiva, o pensamento libertário entende que, sendo a origem da propriedade legítima (aquisição ou transferência legítima), sua distribuição é justa, independente de concentração ou desigualdades existentes.

Se o mundo fosse inteiramente justo, a definição indutiva seguinte cobriria exhaustivamente a questão da justiça na propriedade.

1. A pessoa que adquire uma propriedade de acordo com o princípio de justiça na aquisição tem direito a essa propriedade.
 2. A pessoa que adquire uma propriedade de acordo com o princípio de justiça em transferências, de alguém mais com direito à propriedade, tem direito à propriedade
 3. Ninguém tem direito a uma propriedade exceto por aplicações (repetidas) de 1 e 2.
- (NOZICK, 1974, p. 172).

A noção individualista de direitos e “propriedade de si” vai ao extremo na argumentação libertária, sustentando a ideia de que a intervenção do Estado existe através de legislação moralista. Ao refletir sobre o tema, Nozick parte do princípio kantiano de que seres racionais são fins em si mesmo e, com certa manobrar retórica, utiliza deste argumento para sustentar sua proposta.

Restrições indiretas à ação refletem o princípio kantiano básico de que indivíduos são fins e não apenas meios; eles não podem ser sacrificados ou usados para a consecução de outros fins sem seu consentimento. Eles são invioláveis. (...) Consideremos um

⁷ Nesse contexto, entende-se libertarismo como as teorias da filosofia política que “consideram a liberdade individual como o valor político supremo e entendem a coerção como a antítese dessa liberdade”, representados, para fins desta pesquisa, principalmente pelo pensamento de Robert Nozick. Quanto à definição utilizada vide: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2023 Edition). Dispo nível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2023/entries/libertarianism/>>.

exemplo primário de um meio – uma ferramenta. Não há restrição indireta sobre como podemos usar a ferramenta, exceto a restrição moral relativa ao seu uso contra outrem. (...) Mas não há limites para o que podemos fazer com ela, a fim de realizar melhor nossos objetivos. Agora imaginemos que havia uma limitação C insuperável a algum uso da ferramenta. (...) Neste caso o objeto não é *inteiramente* uma ferramenta sua, que possa usar segundo seu desejo e capricho. (...) Se acrescentamos limitações ao seu uso que não possam ser canceladas, então o objeto talvez não possa ser usado como uma ferramenta *dessas maneiras*. Nesses aspectos ele não é absolutamente uma ferramenta. (NOZICK, 1974, p. 46).

A ideia de liberdade, propriedade e limitação do Estado discutida pelos libertários, tem como base de sua argumentação as pautas propostas por Locke em relação aos tópicos. No entanto, a partir da análise de Locke, a rigidez do Estado mínimo não segue limites tão bem determinados. Isto é, Locke entende que o fim da organização em sociedade e, portanto, do Estado é proteger direitos fundamentais que são inalienáveis: direito à vida, liberdade e propriedade.

Vale ressaltar que, diferente dos libertários, Locke utiliza de uma retórica diferente para sustentar que o Estado deve proteger e impor certas limitações. Para aqueles o princípio fundamental é da propriedade de si e liberdade de escolha apenas limitada ao direito do outro.

Locke, por sua vez, argumenta que esses bens inalienáveis não são passivos de disposição nem pelo próprio indivíduo e, ainda mais, não é produto do consenso social e de leis, é um dever natural de preservação. Este ponto se baseia na diferenciação de “estado de liberdade” e “estado de licença”:

Sec. 6. Mas, embora este seja um estado de liberdade, ainda não é um estado de licença: embora o homem nesse estado tenha uma liberdade incontrolável de dispor de sua pessoa ou bens, ainda assim ele não tem liberdade para destruir a si mesmo ou a qualquer outra criatura em sua posse, mas onde algum uso mais nobre do que sua simples preservação exige. O estado da natureza tem uma lei da natureza para governá-lo, o que obriga a todos: e a razão, que é essa lei, ensina a toda a humanidade, que apenas a consultará, que sendo todos os iguais e independentes, ninguém deve prejudicar outra pessoa sua vida, saúde, liberdade ou posses (...) Todo mundo, tanto como ele é obrigado a preservar a si mesmo e a não abandonar sua estado voluntariamente, pelo mesmo motivo, quando sua própria preservação não entra em competição, ele deve, quanto puder, preservar o resto da humanidade, e não deve, a menos que seja para fazer justiça ao ofensor, tirar ou prejudicar a vida, ou o que tende à preservação da vida, da liberdade, da saúde e dos membros, ou mercadorias de outro. **(grifos nossos)** (Tradução livre)⁸ (LOCKE, 1823, p. 107).

⁸ **Sec. 6.** But though this be a **state of liberty**, yet it is not a **state of licence**: though man in that state have an uncontrollable liberty to dispose of his person or possessions, **yet he has not liberty to destroy himself, or so much as any creature in his possession**, but where some nobler use than its bare preservation calls for it. **The state of nature has a law of nature** to govern it, which obliges every one: and reason, which is that law, teaches all mankind, who will but consult it, that **being all equal and independent, no one ought to harm another in his life, health, liberty, or possessions** (...) Every one, as he is bound to preserve himself, and not to quit his station wilfully, so by the like reason, when his own preservation comes not in competition, ought he, as much as he can, **to preserve the rest of mankind, and may not**, unless it be to do justice on an offender, **take away, or impair the life, or what tends to the preservation of the life, the liberty, health, limb, or goods of another.**

Uma vez posto em sociedade e sob leis legítimas, Locke entende que a única via decisória justa é a regra da maioria.

Sec. 98. Pois se o consentimento da maioria não deve, em razão, ser recebido como o ato do todo e englobar todos indivíduos; nada além do consentimento de cada indivíduo pode fazer com qualquer coisa seja o ato do todo: mas tal consentimento é quase impossível de ser obtido. (Tradução livre)⁹ (LOCKE, 1823, p. 147).

Assim sendo, a organização social e seus representantes legislativos, na visão de Locke, detém a capacidade de determinar os direitos e deveres dos indivíduos por meio da vontade da maioria, sendo que as únicas limitações do poder da escolha majoritária são os direitos inalienáveis. Ou seja, a teoria de Locke não é tão constringida quanto a percepção dos libertários.

Sec. 142. Sec. 142. Estes são os limites que a confiança depositada neles pela sociedade, e pela lei de Deus e da natureza, impuseram ao poder legislativo de toda comunidade, em todas as formas de governo: **i) Devem governar através de leis estabelecidas e promulgadas**, não variáveis em casos particulares, mas para ter uma regra para ricos e pobres, para o favorito na corte, e o homem do campo na lavoura; **ii) Essas leis também devem ser projetadas para nenhum outro fim, mas para o bem do povo;** **iii) Eles não devem aumentar impostos sobre a propriedade do povo, sem o consentimento do povo**, dado por eles ou por seus representantes. E isso diz respeito apenas aos governos em que o legislativo sempre existe, ou pelo menos onde o povo não reservou nenhuma parte do legislativo aos representantes, para que, de tempos em tempos, sejam escolhidos por eles mesmos; **iv) O legislador não deve nem pode transferir o poder de fazer leis para qualquer outro órgão ou colocá-lo em qualquer lugar. (grifos nossos)** (Tradução livre)¹⁰ (LOCKE, 1823, p. 167).

Ainda dentro do aspecto dos autores contratualistas, a contribuição kantiana é indiscutível. No caso deste, advém a ideia de que o contrato que gera justiça é o que Kant chama de ideia de razão.

⁹ Sec. 98. For if the consent of the majority shall not, in reason, be received as the act of the whole, and conclude every individual; nothing but the consent of every individual can make any thing to be the act of the whole: but such a consent is next to impossible ever to be had

¹⁰ **Sec. 142.** These are the bounds which the trust, that is put in them by the society, and the law of God and nature, have set to the legislative power of every commonwealth, in all forms of government: **i) They are to govern by promulgated established laws**, not to be varied in particular cases, but to have one rule for rich and poor, for the favourite at court, and the country man at plough; **ii) These laws also ought to be designed for no other end ultimately, but the good of the people;** **iii) They must not raise taxes on the property of the people, without the consent of the people**, given by themselves, or their deputies. And this properly concerns only such governments where the legislative is always in being, or at least where the people have not reserved any part of the legislative to deputies, to be from time to time chosen by themselves; **iv) The legislative neither must nor can transfer the power of making laws to any body else, or place it any where,**

Em vez disso, [contrato] é apenas uma ideia da razão, que, no entanto, tem sua realidade prática indubitável, ou seja, obrigar todo legislador a produzir suas leis de tal maneira que elas poderiam ter surgido da vontade unida de um povo inteiro. (Tradução livre)¹¹ (KANT, 1973, p. 296).

A perspectiva universalista da origem, delimitação e conteúdo da moral possui traços bastante marcantes dentro do pensamento de Kant.

Este determina parâmetros altamente exigentes de liberdade, moral e justiça. Kant diferencia, claramente, que a perspectiva utilitarista de agir de acordo com sentimentos de prazer e dor não resulta em ação livre.

Na verdade, o filósofo entende que a busca do prazer e evasão da dor significa agir como escravo de nossos impulsos. Kant, em sua teoria, propõe que a única ação moral e boa é aquela que parte de uma vontade absolutamente boa. Assim sendo, Kant impõe que para uma ação ser moral ela deve corresponder a uma boa vontade (que tem fim em si mesma) e que é imprescindível que para uma ação moral que o sujeito seja livre. Com efeito, para o autor, a noção de agir livremente é agir autonomamente, *i.e.* de acordo com uma lei imposta a si mesmo.

Uma das ideias centrais da construção teórica de Kant sobre moral é a de que a ação moral é aquela que não serve de meio para algum fim qualquer, ou seja, a ação tem um fim próprio e é boa e moral independente do seu resultado.

O valor moral da ação não reside, portanto, no efeito que dela se espera; também não reside em qualquer princípio da ação que precise de pedir o seu móbil a este efeito esperado. Pois todos estes efeitos (a amenidade da nossa situação, e mesmo o fomento da felicidade alheia) podiam também ser alcançados por outras causas, e não se precisava portanto para tal da vontade de um ser racional, na qual vontade — e só nela — se pode encontrar o bem supremo e incondicionado. Por conseguinte, nada senão a *representação da lei* em si mesma, que // *em verdade só no ser racional se realiza*, enquanto é ela, e não o esperado efeito, que determina a vontade, pode constituir o bem excelente a que chamamos moral, o qual se encontra já presente na própria pessoa que age segundo esta lei, mas se não deve esperar somente do efeito da ação. (KANT, 2007, p. 31-32).

A pergunta que se segue a esta discussão é clara: como se determina qual é a ação moral?

Ora, a ação moral para Kant é aquela que corresponde ao imperativo categórico e deve respeitar três ideias fundamentais: a universalidade da lei imposta a si mesmo, o respeito ao fato de que cada ser racional é um fim em si mesmo e que todas as máximas impostas a si mesmo devem corresponder a noção de um reino possível dos fins.

¹¹ It is instead [a contract] only an idea of reason, which, however, has its undoubted practical reality, namely to bind every legislator to give his laws in such a way that they could have arisen from the united will of a whole people

Nesse sentido, o cerne da argumentação kantiana reside no imperativo categórico, isto é, agir de acordo com a máxima que possa ser posta como lei universal.

Todas as máximas têm, com efeito: 1) uma *forma*, que consiste na universalidade, e sob este ponto de vista a fórmula do imperativo moral exprime-se de maneira que as máximas têm de ser escolhidas como se devessem valer como leis universais da natureza;

2) uma *matéria*, isto é, um fim, e então a fórmula diz: o ser racional, como fim segundo a sua natureza, portanto como fim em si mesmo, tem de servir a toda a máxima de condição restritiva de todos os fins meramente relativos e arbitrários;

3) uma *determinação completa* de todas as máximas por meio daquela fórmula, a saber: que todas as máximas por legislação própria, devem concordar com a ideia de um reino possível dos fins como um reino da natureza (*). O progresso aqui efectua-se como que pelas categorias da *unidade* da forma da vontade (universalidade dessa vontade), da *pluralidade* da matéria (dos objectos, i. é dos fins), e da *totalidade* do sistema dos mesmos. Mas é melhor, no *juízo* moral, proceder sempre segundo o // método rigoroso e basear-se sempre na fórmula universal do imperativo categórico: *Age segundo a máxima que possa simultaneamente fazer-se a si mesma lei universal*. Mas se se quiser ao mesmo tempo dar à lei moral *acesso* às almas, então é muito útil fazer passar uma e a mesma acção pelos três citados conceitos e aproximá-la assim, tanto quanto possível (1), da intuição. (KANT, 2007, p. 79-80).

Ainda dentro do âmbito dos contratualistas, a contribuição de Rawls possui dois paralelos com a teoria de Kant. Por um lado, é uma crítica ao utilitarismo e, por outro, advém a partir da ideia de que os princípios de justiça resultam de um contrato hipotético e não um contrato *de facto*.

Com o fim de concatenar suas ideias, Rawls parte de uma proposição fundamental para pensar os princípios da justiça distributiva: o véu da ignorância.

A partir dessa hipótese o autor propõe que para construir uma teoria de justiça é necessário refletir sobre a distribuição das honras em uma posição original de igualdade, ou seja, nesta posição original não há o conhecimento do status social, econômico e político de qualquer indivíduo.

Afirmo que a posição original é o *status quo* inicial apropriado para assegurar que os consensos básicos nele estabelecidos sejam equitativos. Esse fato delimita o conceito de “justiça como equidade”. (...) A ideia aqui é tornar nítida para nós mesmos as restrições que parece razoável impor a argumentos que defendem princípios de justiça e, portanto, aos próprios princípios. Assim parece razoável e geralmente aceitável que ninguém deva ser favorecido ou desfavorecido pela sorte natural ou por circunstâncias sociais em decorrência da escolha de princípios. (...) O objetivo é excluir aqueles princípios cuja aceitação de um ponto de vista racional só se poderia propor, por menos que fosse sua probabilidade de êxito, se fossem conhecidos certos fatos que do ponto de vista da justiça são irrelevantes. (RAWLS, 1997, p. 19-21).

A partir da concepção da posição original e do véu da ignorância, Rawls argumenta que os princípios resultantes deste exercício seriam os mais justos, considerando que as partes não conhecem os elementos particulares de seu status social, seus privilégios ou desvantagens.

A idéia da posição original é estabelecer um processo equitativo, de modo que quaisquer princípios aceitos sejam justos. O objetivo é usar a noção de justiça procedimental pura como fundamento da teoria. De algum modo, devemos anular os efeitos da contingência específicas que colocam os homens em posições de disputa, tentando-os a explorar as circunstâncias naturais e sociais em seu próprio benefício. (RAWLS, 1997, p. 146-147).

Assim sendo, Rawls propõe dois princípios fundamentais a serem seguidos na hipótese do véu da ignorância.

Primeiramente, igualdade de liberdades básicas como liberdade de expressão, religiosa, liberdade de consciência e afins. Além disso, é necessário incluir o princípio da diferença, ou seja: “as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem, ao mesmo tempo, (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 2000, p. 89).

Suponha-se que as curvas de indiferença representem agora as distribuições que são consideradas como igualmente justas. Então, o princípio da diferença é uma concepção fortemente igual no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as pessoas (limitando-nos, para simplificar, ao caso de suas pessoas), deve-se preferir uma distribuição igual. (RAWLS, 1997, p. 80).

Ainda na trilha dos *egalitarians*, a corrente da igualdade de sorte (ainda mais recortada entre seus autores) tem como hipótese a ideia de que a justiça distributiva deve gerir as desigualdades de modo que vise reestabelecer, dentro de certos limites postos, as distorções advindas da fortuna ou má fortuna não tangível pelos indivíduos inseridos no corpo social.

O objeto da justiça distributiva é compensar os indivíduos pelo infortúnio. Algumas pessoas são abençoadas com boa sorte, outras são amaldiçoadas com má sorte, e é responsabilidade da sociedade - todos nós considerados coletivamente - alterar a distribuição de bens e males que surgem da confusão de loterias que constituem a vida humana como nós conhecemos (...) A justiça distributiva estipula que os sortudos devem transferir parte ou todos os seus ganhos devido à sorte aos azarados. (Tradução livre)¹² (ARNESON, 2007, p. 80).

¹² The concern of distributive justice is to compensate individuals for misfortune. Some people are blessed with good luck, some are cursed with bad luck, and it is the responsibility of society-all of us regarded collectively-to alter the distribution of goods and evils that arises from the jumble of lotteries that constitutes human life as we know it (...) Distributive justice stipulates that the lucky should transfer some or all of their gains due to luck to the unlucky.

Nesse sentido, um dos expoentes da citada linha de pensamento, especificamente adotando a premissa de igualdade de recursos, Dworkin defende que a justiça distributiva advém de um cenário no qual os indivíduos partem de um *status* de igualdade e, a partir disso, tomam suas decisões o que produziria a distribuição dos bens. Neste sentido, o autor argumenta contrapondo duas ideias: igualdade *ex post* e *ex ante*.

A primeira consiste na atuação com fim de “indenizar” os indivíduos assolados pela má fortuna, através de políticas posteriores ao estabelecimento da desigualdade social, caminho que, no entendimento do autor, não realizaria justiça. O segundo método, por sua vez, visa assegurar que todos existam em um mesmo parâmetro de igual *a priori*, assim podendo realizar suas escolhas em um enquadramento inicial de igualdade.

O governo comprometido com a igualdade *ex post* pretende, na medida do possível, levar os cidadãos a quem faltam as habilidades de mercado ao mesmo nível econômico dos mais habilidosos, e devolver aqueles que ficaram doentes ou sofreram revezes à posição que ocupariam caso isso não tivesse acontecido. (...) a abordagem *ex post*, na medida em que é possível, representa um entendimento muito rudimentar. A abordagem *ex ante* é melhor. (...) Precisamos de um conceito de compensação que seja compatível com o correto respeito pela responsabilidade individual, e devemos, portanto, buscar uma abordagem *ex ante*. Esta visaria, como eu já disse, pôr as pessoas na mesma situação no momento em que ela têm de encarar tanto as decisões econômicas quanto as contingências que condicionam essas decisões. (DWORKIN, 2014, p. 547-550).

A evolução do debate sobre o conceito de justiça se torna mais complexo diante da progressão da realidade social, com isso novos questionamentos emergem, novas preocupações e, portanto, a necessidade de busca de novos caminhos. No entanto, a ideia de justiça é tão elementar na faceta social, que os questionamentos possuem ainda, em grande parte, o mesmo cerne.

Considerando isto, a contribuição para a reflexão sobre justiça é um fenômeno composto, um combinando ideias, provocações e indagações que não se reservam ao contemporâneo.

Com efeito, a racionalização teleológica e noção de estado de caráter aristotélico reverbera continuamente no pensamento social, cultural e político ainda hoje.

Aristóteles parte do axioma de que para pensar a justiça é necessário entender o fim dos elementos analisados e o fim de todas as coisas no pensamento aristotélico, é o que é bom.

Pensa-se que toda arte e toda indagação, assim como toda ação e busca, visam algum bem; e por esse motivo, o bom foi acertadamente declarado como aquele para o qual todas as coisas visam. Mas uma certa diferença é encontrada entre os fins; alguns são

atividades, outros são produtos além das atividades que os produzem. (Tradução livre)¹³ (ARISTÓTELES, 1999, p. 3).

A justiça aristotélica possui intrínseca relação com a noção de virtude e mérito. Nesse sentido, a perspectiva do filósofo é que a virtude se situa no meio entre dois extremos, ou seja, advém do equilíbrio (*e. g.* a coragem é a virtude entre covardia e imprudência).

O ato de ser justo não foge a estes parâmetros para Aristóteles, mas esta virtude possui certa conotação de especial valor.

E, portanto, a justiça é frequentemente considerada a melhor das virtudes, e "nem a estrela da noite ou da manhã" são tão maravilhosas; e proverbialmente "na justiça todas as virtudes são compreendidas". E é uma virtude completa em seu sentido mais pleno, porque é o exercício real da virtude plena. É completo, porque quem o possui pode exercer sua virtude não apenas em si mesmo, mas também em relação ao próximo. (Tradução livre)¹⁴ (ARISTÓTELES, 1999, p. 73).

Por certo, a justiça é um meio entre dois extremos e tal virtude é alcançada, como todas as outras, através da ação.

Aristóteles entende que as virtudes não podem residir apenas no imaginário do sujeito, mas o estado de caráter resultante de certa virtude advém da ação, necessariamente. Além disso, não qualquer ação, mas a ação voluntária, realizada através da escolha.

(...) é claro que a ação justa é intermediária entre agir injustamente e ser tratado injustamente; pois um é ter demais e o outro ter muito pouco. A justiça é um tipo de meio, mas não da mesma maneira que as outras virtudes, mas porque se refere a uma quantidade intermediária, enquanto a injustiça se refere aos extremos. E justiça é aquela em virtude da qual se diz que o homem justo é um executor, por escolha. (Tradução livre)¹⁵ (ARISTÓTELES, 1999, p. 81).

Por sua vez, pensar a justiça não se constringe a refletir de modo indutivo, a busca de solução de casos. Examinar as estruturas sociais, culturais, econômicas e políticas é fator essencial conceber uma teoria de justiça, ainda mais considerando o presente estado de coisas de uma sociedade de massa.

¹³ Every art and every inquiry, and similarly every action and pursuit, is thought to aim at some good; and for this reason the good has rightly been declared to be that at which all things aim. But a certain difference is found among ends; some are activities others are products apart from the activities that produce them.

¹⁴ And therefore justice is often thought to be the greatest of virtues, and 'neither evening nor morning star' is so wonderful; and proverbially 'in justice is every virtue comprehended'. And it is complete virtue in its fullest sense, because it is the actual exercise of complete virtue. It is complete because he who possesses it can exercise his virtue not only in himself but towards his neighbour also.

¹⁵ it is plain that just action is intermediate between acting unjustly and being unjustly treated; for the one is to have too much and the other to have too little. Justice is a kind of mean, but not in the same way as the other virtues, but because it relates to an intermediate amount, while injustice relates to the extremes. And justice is that in virtue of which the just man is said to be a doer, by choice.

Assim sendo, a linha de raciocínio dos contratualistas já citados, e tantos outros, vem como base da filosofia liberal que embasa a estrutura do Estado Moderno de Direito, alicerçado na lógica econômica capitalista.

Logo, há questionamentos essenciais a serem levantados: i) por um lado, ao analisar a relação do sistema capitalista com o Estado Moderno de Direito e – também – as bases da ciência moderna, há como conceber uma realidade de justiça de fato dentro de uma superestrutura injusta e que promove desequilíbrios sociais? ii) por outro lado, mesmo sendo indiscutível a importância da reflexão abstrata sobre temas de forte teor filosófico sobre as forças econômicas sociais e políticas, não detém proporcional efeito indispensável investigar quais as principais mazelas que enfrentamos e quais caminhos possíveis para superar tais mazelas?

Aponta-se ainda que avançar o preceito de que há um elemento inerente de injustiça na essência do capital é uma afirmação intrincada e, quiçá, impossível de comprovar por meio de mera abstração lógica ou delimitação racional, vide a importância do emprego de axiomas no exame científico. Ainda mais considerando o teor retórico da concepção dos fundamentos de um sistema, levando a diversas perspectivas válidas em algum aspecto, seja visão de Marx, Nozick ou Weber.

Nesse sentido, há um elemento indissolúvel frente ao capitalismo, e, portanto, à reflexão das relações de poder e conteúdo da justiça: o papel do trabalho e sua conexão com o presente modelo econômico. A premissa de tentar entender o *status quo* é primordial para investigar o que é e como se materializa a justiça na realidade tangível.

No presente, sob nossas instituições políticas, legais e econômicas individualistas, com as formas de organização e estrutura geral que são peculiares de nossa ordem econômica, esse espírito do capitalismo pode ser compreensível, como já foi dito, puramente como um resultado de sua adaptação. O sistema capitalista precisa dessa devoção à vocação para fazer dinheiro, ela é uma atitude em respeito aos bens materiais que é tão adequada àquele sistema, tão intimamente ligada às condições de sobrevivência na luta econômica por existência, que hoje não pode haver mais nenhum questionamento acerca de uma necessária conexão entre esse modo de vida aquisitivo e uma *Weltanschauung* singular. (WEBER, 2013, p. 72-73).

Por sua vez, a concepção de estrutura social ideal comunista de autores como Marx e Engels, percebe como ponto chave a superação da propriedade privada e dos mecanismos institucionais impostos que perpetuam as desigualdades entre classes.

Os proletários nada têm de seus a salvaguardar. Sua missão é destruir todas as garantias e seguranças da propriedade privada até então existente. (...) Mas não discutais conosco enquanto aplicardes à nossa intenção de abolição da propriedade

burguesa o padrão de vossas noções burguesas de liberdade, de cultura, de direito etc. As vossas próprias ideias são apenas a expressão das condições de sua produção e propriedade burguesas, tal como bossa jurisprudência é apenas a vontade da vossa classe transformada em lei para todos, vontade cujo personagem e direção essenciais são determinadas pelas condições econômicas de existência da vossa classe. (MARX; ENGELS, 2015, p. 76-83).

Marx e Engels, no Manifesto Comunista delineiam passos determinados a serem tomados nessa nova ordem social como a expropriação da propriedade fundiária e o emprego de suas rendas para depósitos públicos, marcantes impostos progressivos, a abolição do direito à herança, a centralização do crédito no poder do Estado através de um banco nacional, a centralização de meios de comunicação e transporte nas mãos do Estado, a obrigatoriedade de trabalho, entre outros. (MARX; ENGELS, 2015)

Por sua vez, examinar quais os meios devem ser utilizados para buscar a solução dos problemas latentes é de suma importância para entender o presente estado de coisas e construir caminhos para a superação dos elementos inadequados.

Ainda mais levando em conta que a expressão dessas disfunções se torna mundana e integrante do cotidiano cultural, sendo perpetuadas através de meras “sutilezas”.

Com efeito, a concentração de riqueza emerge como a mazela mais gritante e de urgente reparo, considerando que, dentro do sistema capitalista, a perpetuação de concentração de riquezas, principalmente grandes fortunas, e sua expansão autônoma, gera reverberações que propiciam a reprodução de injustiças e desigualdades sociais injustificáveis diante de quaisquer que sejam o vieses.

Ninguém nega que é importante haver uma sociedade de empreendedores, de invenções e inovações – o que existia em grande número na Belle Époque, como demonstraram os casos do automóvel, do cinema, da eletricidade, tal qual acontece hoje. Entretanto, o argumento empreendedor não possibilita justificar todas as desigualdades patrimoniais, por mais extremas que sejam, sem nenhuma preocupação. O problema é que a desigualdade de r [taxa de rendimento privado do capital] $> g$ [taxa de crescimento da renda e produção], reforçada pela desigualdade dos rendimentos em função do tamanho do capital, conduz frequentemente a uma concentração excessiva e perene de riqueza: por mais justificáveis que eles sejam no início, as fortunas se multiplicam e se perpetuam sem limites e além de qualquer justificação racional possível em termos de utilidade social (PIKETTY, 2014, p. 432).

No entanto, Piketty reconhece a disfunção lógica abstrata e materialmente perceptível do atual sistema.

A desigualdade $g > r$ faz com que os patrimônios originados no passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. Essa desigualdade exprime uma contradição lógica fundamental. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em um rentista e a dominar cada vez mais aqueles

que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro. (PIKETTY, 2014, p. 555).

Conclui-se, portanto, que, como a ideia de democracia, a concepção de justiça como elemento indissociável é plural e abarca diversas perspectivas. Neste sentido, para fins desse estudo, compreende-se justiça como elemento legitimador do processo democrático, ou seja, o arcabouço de direitos fundamentais que permitem a legitimidade da competição democrática – nas palavras de Bobbio (1986, p. 19): “as normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”.

1.3 CONTEÚDO E ABERTURA DO CONCEITO DE CIDADANIA

O conceito de cidadania tem sido desenvolvido em duas vertentes principais: a sociologia política - em estreito diálogo com a sociologia histórica – e a filosofia política. Tratam-se de campos interligados, mas conceitualmente e metodologicamente diferenciados. A sociologia trata da origem histórica do instituto cidadania, pela sua evolução e desenvolvimento e pelo conteúdo dos direitos que a constituem, localizando estes processos como parte de uma longa etapa histórica em que as relações entre os indivíduos e o Estado têm se redefinido.

A filosofia política se pergunta sobre a natureza e o sentido da cidadania, do significado de ser cidadão e das relações que devem existir entre os indivíduos e o Estado, sobre as relações entre cidadania e democracia. As duas abordagens são, na verdade, complementares, portanto, coadunam-se entre si.

Logo, tem-se a cidadania como um conjunto de direitos que as pessoas, como sujeitas de direitos, detêm, e os deveres que deles decorrem. Este conjunto de direitos transformou-se e evoluiu em paralelo com o desenvolvimento da sociedade, principalmente, nos últimos três séculos.

Nesse contexto, podemos identificar três fases distintas: i) a "cidadania civil" que surgiu no século XVIII e estava centrada na liberdade e nos direitos de propriedade; ii) a "cidadania política" que enfatiza o direito de voto e a participação na vida política e social e, por fim, iii) a "cidadania social", que estava ligada aos sistemas educacionais e ao desenvolvimento do Estado de bem-estar social.

Historicamente, o encadeamento de vários eventos, com destaque dado às revoluções burguesas e ao fortalecimento crescente da burguesia, resultou na decadência do feudalismo e

no desenvolvimento da sociedade dita capitalista, com retorno gradativo da determinação de um paradigma de cidadania.

As conquistas alcançadas com a Declaração da Independência dos Estados Unidos da América e durante a Revolução Francesa representaram uma transformação fundamental no princípio de legitimidade. Este princípio, que antes se baseava nos deveres dos súditos em relação aos soberanos, passou a ser estruturado com base nos direitos dos cidadãos. Esses eventos históricos se tornaram pontos de referência que desencadearam subsequentes esforços para expandir o conceito e a prática da cidadania.

No cenário das ideias clássicas, de acordo com Leal (2003), pode-se aderir a reflexão adotada por Rousseau, que tenta associar a ideia de igualdade com liberdade para definir o real e efetivo exercício de cidadania, no qual o cidadão é colocado como sujeito agente da história, usufruindo das conquistas levadas a cabo e persistindo em novas outras.

O conceito e a prática da cidadania evoluíram com as mudanças nas estruturas socioeconômicas, moldando-se de acordo com as necessidades de cada época. O surgimento de novos conjuntos de valores sociais, que determinam o conjunto de deveres e direitos de um cidadão, ampliou o conceito de cidadania ao longo do tempo.

Do ponto de vista legal, a cidadania está associada à situação de um indivíduo que, como parte de um Estado, possui direitos que o capacitam a se envolver na vida política. Isso inclui a capacidade de influenciar os assuntos públicos do Estado, seja através da participação direta ou indireta na formação do governo e na sua gestão, bem como por meio do direito de voto e da possibilidade de se candidatar a cargos públicos.

Várias acepções emergem da palavra cidadania e, de acordo com o emprego, o sentido varia em conteúdo e extensão. Entretanto, é unânime que o entendimento de cidadania pouco varia em relação à preocupação de resguardo e de ampliação de alcance e efetividade.

No Brasil, a Constituição do Império em seu art. 90, tratava de cidadão ativo para que fosse diferenciado do cidadão em geral, que nesta época se confundia com o nacional. Já que o cidadão ativo era o titular dos direitos políticos. As constituições seguintes 1937, 1967 e 1969 distinguiam a nacionalidade e os direitos políticos, tratando destes em artigos distintos.

No Brasil a aquisição da cidadania acontece mediante alistamento eleitoral na forma da lei. E este alistamento se faz através da inscrição da pessoa como eleitor perante a Justiça Eleitoral. Por isso, Djalma Pinto (2000, p. 14) ensina: “vulgarmente, se diz cidadão qualquer indivíduo. Exemplo, cidadão pacato. Entretanto, sob o ponto de vista jurídico, apenas os integrantes do colégio eleitoral, os habilitados a votar são cidadãos e, por isso, formalmente, detentores da soberania popular”.

A Constituição da República Federativa do Brasil foi publicada no dia 5 de outubro de 1988, com 245 artigos, sendo batizada de “Constituição Cidadã”, pelo constituinte Deputado Ulisses Guimarães, por primar pelos direitos fundamentais e sociais, alicerçados na cidadania e na dignidade da pessoa humana e por visar possibilitar condições sociais, culturais, econômicas e políticas aptas a assegurar a efetividade dos direitos humanos.

A compreensão do significado da cidadania, enquanto fundamento do Estado na Constituição brasileira, situa-se em um espaço de tensão permanente entre a norma e a realidade. A cidadania pretendida pelo constituinte não é a mesma que se revela na observação dos fatos, como é possível perceber a partir das notícias veiculadas em jornais ou revistas e através dos dados estatísticos obtidos por meio de pesquisas, como as realizadas por órgão governamentais, como o IBGE, por exemplo.

A noção de cidadania implica estar ativamente envolvido na vida do Estado, principalmente, por meio do exercício dos direitos políticos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se o conceito de Estado Democrático de Direito e Social, que demanda uma participação mais significativa da população nos assuntos e desafios do Estado. Neste contexto, o cidadão é o indivíduo que desempenha um papel ativo nos assuntos do Estado, e, assim, a cidadania adquire um significado mais abrangente do que simplesmente o ato de votar.

No dizer de Dallari (1998, p. 14), “a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social”.

Para Carvalho (2008, p. 243), “cidadania é uma terminologia aplicável a pessoas físicas, a qual garante status para o exercício de direitos políticos. Contudo, a idéia de cidadania não se acha restrita ao cidadão eleitor, mas se projeta em vários instrumentos jurídicos-políticos imprescindíveis para viabilizá-la”.

A previsão desses sistemas de gestão democrática tem a finalidade de conferir novos direitos aos cidadãos, de participar na formulação de legislações, através da iniciativa popular e audiência pública, de fiscalizar as atividades dos governos, de promover a proteção ao meio ambiente, de participar na formulação e execução de políticas públicas através de canais institucionais como os conselhos de saúde, da criança e do adolescente, conselhos urbanísticos, etc.

Segundo Carvalho (2008, p. 206):

A Constituição de 1988 ampliou, mais do que qualquer de seus antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário-mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário-mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-maternidade.

Afirma Carvalho (2008) ainda que os direitos civis estabelecidos antes do Regime Militar foram recuperados na Constituição Federal, destacando-se a liberdade de expressão, de imprensa e de organização.

A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, removeu a barreira significativa que ainda existia em relação à universalidade do direito de voto. Isso foi feito ao conceder o direito de voto a analfabetos e jovens a partir de 16 anos, resultando em uma expansão considerável da participação na vida política. A única restrição que permaneceu foi a proibição do voto para conscritos.

Conforme Carvalho (2008, p. 191):

A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável. Ao passo que o regime militar colocava obstáculos à organização e funcionamento dos partidos políticos, a legislação vigente é muito pouco restritiva. O Tribunal Superior Eleitoral aceita registro provisório de partidos com assinatura de apenas 30 pessoas. O registro provisório permite que o partido concorra às eleições e tenha acesso gratuito à televisão. (CARVALHO, 2008, p. 191)

A caracterização mais abrangente e direta que se pode propor para a ideia de cidadania é o “direito de ter direitos” – os quais são determinados de acordo com a condição histórica e social de um povo, resultando em um elemento aberto, advindo de um processo dialético que pressupõe a ascensão de novos direitos e novas obrigações que recaem sobre seu titular, além da necessidade de um espaço político democrático.

Nesse sentido, Maria de Lourdes Manzini Covre (1991, p. 11) apresenta sua concepção de cidadania:

Desse modo, penso que a cidadania é o próprio direito a vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência incluindo o mais abrangente o papel do homem no universo (COVRE, 1991, p. 11)

Com efeito, esse conceito aberto e abrangente possui elementos bem determinados, os quais são essenciais para o estudo e entendimento do construto social.

A percepção de Marshall (apresentada na obra “Cidadania, classe social e *status*”), ainda hoje altamente disseminada, consiste na existência de três tipos de direitos de cidadania: os direitos civis, políticos e sociais.

Em linhas gerais, os direitos civis no seu cerne tratam da liberdade, da vontade individual, a capacidade de ser dono de si mesmo, segurança e outros direitos deste gênero, englobam direitos como: liberdades individuais, liberdade de expressão, liberdade religiosa e filosófica, liberdade de ir e vir, o direito à propriedade, o direito de contrair contratos válidos e o direito à justiça.

Os direitos sociais, por sua vez, são os que se preocupam com a condição da vida, o direito ao trabalhar e o atendimento das necessidades básicas da vida humana – vide a alimentação, a saúde, a educação, a habitação e afins.

Por fim, os direitos políticos são aqueles que proporcionam a sustentação do ordenamento democrático, são estes que fazem que um ordenamento democrático seja parte integrante e indispensável da plena cidadania dos indivíduos participantes da organização social.

Em sentido estrito, os direitos políticos consistem na capacidade de votar e ser votado, ou seja, participar do processo de decisão política da sociedade, ativa e passivamente. Por outro lado, a perspectiva ampliativa do conceito de direitos políticos abrange a capacidade de realizar toda e qualquer ação que de cunho político.

Marshall (1963, p. 63-64) define os elementos de cidadania como:

O **elemento civil** é composto dos **direitos necessários à liberdade individual** – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. (...) Por **elementos políticos** se deve entender o **direito de participar no exercício do poder político**, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e o conselhos de Governo local. O **elemento social** se refere a **tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade**. (MARSHALL, 1963, p.63-64) (grifos nossos)

Portanto, temos que a tradição política e seus reflexos nos direitos dos indivíduos integrantes da sociedade está direta e intimamente relacionada com a evolução da cidadania de um dado povo.

Além disso, Marshall propôs a existência de uma sequência predeterminada para a ascensão dos direitos de cidadania: inicialmente os direitos civis, seguidos dos direitos políticos

e, por fim, os direitos sociais. No entanto, esta caracterização corresponde ao fenômeno observado na Inglaterra, sendo que outros núcleos sociais vivenciaram experiência distintas.

No Brasil, por exemplo, a evolução dos direitos de cidadania não seguiu a cronologia defendida por Marshall. Ao discutir o tema, José Murilo de Carvalho (2008, p. 11-12) destaca:

O surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria idéia de direitos e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. O ponto de chegada, o ideal da cidadania plena, pode ser semelhante, pelo menos na tradição ocidental dentro da qual movemos. Mas os caminhos são distintos e nem sempre seguem linha reta. Pode haver também desvios e retrocessos, não previstos por Marshall. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiram seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. (CARVALHO, 2008, p. 11-12)

Assim sendo, percebemos que a evolução dos direitos de cidadania trilhou um longo caminho desde a concepção do Brasil, apresentando altos e baixos, com períodos de ditadura e de expansão democrática, inclusive, como mecanismo político utilizado pelos governos autoritários para angariar a simpatia popular da promoção de direitos sociais, enquanto os políticos e civis restavam esvaziados.

Compreender o conteúdo de cidadania está diretamente ligado ao entendimento da participação popular na política, posto que os direitos políticos são indispensáveis para a existência desta, mas, para além disso, sem direitos civis e sociais bem fundamentados e materialmente vigentes, os direitos políticos (participação popular na política, por consequência) se tornam deslegitimados e vice-versa – sendo, portanto, três elementos de um mesmo conceito que devem trabalhar de maneira harmônica.

Além disso, a cidadania atua como um elemento indissociável a existência de um sistema democrático legítimo, independente da forma deste, os direitos de cidadania estarão presentes na construção e manutenção da democracia.

2. DEMOCRACIA SEMIDIRETA, REPRESENTATIVA, SEMIDIRETA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA

Observa-se que não basta analisar os mecanismos de participação direta dos cidadãos em certo ordenamento jurídico-político para compreendê-los, é preciso entender a origem e objetivos estruturais que estes meios de atuação política detêm.

Para tanto, antes de destrinchar os mecanismos de participação direta, faz-se necessário compreender o que é representação política e as fundamentações desta organização do estado de coisas político, posto que os instrumentos de democracia semidireta, considerados dentro do Estado Moderno, estão intrinsecamente ligados ao processo de construção do sistema representativo, o qual, por sua vez, possui seu alicerce no vértice de direitos políticos da cidadania.

Diante da relação entre representação e participação direta dos indivíduos na política, vale questionar qual seria o objetivo de introduzir meios de tomada de decisão direta por parte dos cidadãos dentro de uma estrutura pautada na intermediação desta atividade por representantes escolhidos pelos próprios cidadãos, os quais possuem a função única e exclusiva de tomar decisões políticas pertinentes ao interesse comum de todos os cidadãos e cidadãs.

No entanto, é errônea a conclusão de que participação direta e representação política é um binômio indissociável. Pelo contrário, existiram experiências políticas democráticas e, especialmente, de democracia semidireta em momento anterior ao Estado Moderno, as quais devem ser compreendidas e examinadas para a devida compreensão do que é a democracia e seus elementos de participação popular, seja por meio de intermediários ou não.

A origem da representação política no Estado Moderno surge como uma negativa da participação direta dos cidadãos na esfera política, mas é precisamente dentro desta estrutura representativa que identificamos mecanismos da democracia semidireta, ou seja, a concepção de um envolvimento mais extenso do que o previsto por seu modelo limitante desta atuação direta dos cidadãos.

2.1 A EXPERIÊNCIA DA GRÉCIA ANTIGA

Ao pensar em estruturas políticas de democracia semidireta, o modelo da Grécia Antiga é a imagem institucional que vem à tona como um dos mais reconhecidos exemplos de uma experiência de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões sobre tópicos de interesse público.

Por sua vez, não é uma trilha lógica sustentável dizer que a essência teórica e estruturas políticas produzidas pelo modelo grego são replicáveis ou possuem identidade fiel ao alicerce teórico utilizado no Estado Moderno para uma teoria de democracia.

Os moldes políticos e sociais e as estruturas de poder e de dominação que embasam, por exemplo, a introdução de mecanismos de participação direta dos cidadãos na política não são os mesmos quando observamos o cenário da antiguidade e do Estado Moderno.

De todo modo, a gênese da democracia na Grécia Antiga é um fato histórico e sua disposição com fundamento na participação daqueles que eram considerados cidadãos de forma sem intermediários nas decisões políticas apresenta, como afirma Goyard-Fabre (p. 9, 2003), “poderosos modelos de comparação”.

No entanto, deve ser claro que o modelo de dominação delineado na realidade grega não pode ser transposto para o exame da democracia no Estado Moderno, considerando que o arcabouço teórico e o arranjo social, político e econômico não são correspondentes quando comparados os cenários.

Ora, a democracia grega possuía como ponto central a concentração do poder político no povo, com capacidade de execução direta, sem intermédio de representantes. Assim sendo, meios de atuação direta dos cidadãos na tomada de decisão de âmbito político não eram postos como mecanismos de equilíbrio do poder político diante da estrutura representativa, pois a participação direta era, por si só, o modelo institucional. Nesse sentido, Simone Goyard-Fabre sustenta (2003, p. 13):

Por um lado, ela [a democracia em suas origens] define a forma de um regime que, fundando a autoridade do governo no povo, garante “a presença dos governados no exercício do poder”. Por outro lado, transporta e transpõe para a esfera política o caráter conflituoso das paixões humanas, de forma tal que, no mesmo movimento que suscita a esperança da liberdade e da igualdade, faz pesar sobre a Cidade as ameaças da desrazão que o desejo insaciável do povo introduz na razão (GOYARD-FRABRE, 2003, p. 13)

Logo, estudar os elementos da democracia grega, dentro do escopo dos mecanismos de participação direta, pode proporcionar um parâmetro teórico comparativo e uma contextualização da origem e essências dos meios de participação direta, mas, não necessariamente, teríamos a origem dos mecanismos de participação direta percebidos no modelo representativo do Estado Moderno. (SOARES, 2017)

A gênese da política relacionada com o surgimento da polis e a relevância da atividade política para o mundo grego antigo.

Durante a Grécia Antiga, havia uma análise mais profunda de suas experiências práticas, ou seja, dos eventos que ocorriam em seu dia a dia. Isso levou as pessoas a demonstrarem um interesse mais acentuado pela estrutura política e social de sua sociedade. Por isso, o surgimento do pensamento político aliado à razão grega tornou-se necessário:

A reflexão política começa com os gregos. Sua origem está vinculada ao racionalismo claro e tranquilo da mente grega. Em vez de se projetar na esfera da religião, como os povos da Índia e da Judéia; em lugar de aceitar o mundo em confiança e de vê-lo sob a luz da fé, os gregos trilharam o caminho do pensamento e, ousando especular sobre as coisas visíveis, procuraram conceber o universo do ponto de vista da razão. (BARKER, 1978, p. 21)

Para justificar a criação de tal conceito de Política, que era procurar o bem comum dos indivíduos, os gregos antigos, em um determinado momento do desenvolvimento do pensamento racional, consideravam que a sociabilidade entre os indivíduos tinha um caráter natural, concebido por Aristóteles (384-322 a.C), e que cabia aos homens desenvolverem-na da melhor maneira possível.

No caso do indivíduo que vivia no mundo grego antigo, a atividade política apresentava um caráter nobre mais elevado do que qualquer outra atividade que existia no cotidiano da cidade-Estado ou pólis.

O terreno político pertence, para os gregos, ao koinon, o comum, e 'abarca todas as atividades e práticas que devem ser partilhadas, isto é, que não devem ser o privilégio exclusivo de ninguém', 'todas as atividades relativas à mundo comum', por oposição àquelas 'que concernem à manutenção da vida'. Assim, 'fazer política', isto é, participar da vida comum, não é, na época clássica, uma atividade entre outras possíveis: é a atividade nobre por excelência, a única que vale o sacrifício de sua vida (Despreza-se o negociante, o homem que 'faz negócios', isto é, negócios privados). (WOLFF, 2001, p. 10 - 11)

A exaltação da atividade política, ou mais precisamente, a valorização da atividade de lazer, era tão significativa na cultura grega que o trabalho material e a acumulação de riquezas eram vistos com desfavor. A prática política era a única que conferia virtuosidade ao estilo de vida dos antigos gregos.

Segundo Pisier (2004), a representação dominante do tempo era cíclica, resultando na recorrência das mesmas situações. A ideia de um progresso global estava ausente, e o acúmulo de riquezas era visto com desconfiança. O trabalho manual era considerado depreciativo, enquanto somente a atividade de lazer era vista como 'produtiva'.

No entanto, os gregos também valorizavam o bem comum por meio do debate racional para construir um Estado representativo. Cada indivíduo tinha independência para moldar sua própria forma de vida e avaliar se sua cidade-estado estava alinhada com suas expectativas.

Barker (1978) argumenta que a separação entre o indivíduo e o Estado, uma condição teoricamente necessária para a ciência política, já estava presente na prática das cidades-estados gregas. Os cidadãos gregos, apesar de estarem identificados com suas cidades, tinham independência suficiente para se compararem com elas, desenvolvendo assim uma filosofia de seu próprio valor.

Com o surgimento da teoria política no mundo grego antigo, as formas de governo das cidades-estados passaram por mudanças. Diferentes formas de governo, como a monarquia, a aristocracia, a tirania e a democracia, foram adotadas, promovendo debates sobre o pensamento político. O prestígio social e econômico de alguns indivíduos impulsionou os menos privilegiados a lutar pelo bem comum, contribuindo para o desenvolvimento da ideia de política como busca do melhor para todos.

Barker (1978) destaca que o desenvolvimento da teoria política foi influenciado pela acumulação de dados provenientes das mudanças nas constituições das cidades-estados. A aristocracia resistiu à democracia, que por sua vez defendia-se das pressões da riqueza e da nobreza. A tensão entre os poderosos e os cidadãos comuns impulsionou o pensamento político na Grécia, com o debate entre argumentos aristocráticos e em defesa dos interesses populares permeando a vida intelectual helênica.

Nesse contexto, a teoria política emergiu como uma resposta filosófica às demandas do prestígio aristocrático e à necessidade de corrigir a teoria vigente, impulsionada pela tensão entre os diferentes estratos sociais (Barker, 1978).

Heródoto (480-425 ou 485-420 a.C), um cronista daquele período, observou que a Grécia Antiga estava engajada em uma discussão política centrada principalmente em três modelos de governo: Monarquia, Oligarquia ou Aristocracia e Democracia. Heródoto retratou um cenário em que essas formas de organização política eram intensamente debatidas na busca pela mais adequada aos indivíduos.

De acordo com Prelót (1973), Heródoto não se enquadrava como político ou filósofo, mas sim como um cronista. Ele viajou, leu e relatou amplamente. Ele é conhecido na antiguidade como o "Pai da História" e, de certa forma, pode ser considerado também como o "pai da política", já que ele apresentou o primeiro documento autêntico que comparava as diversas formas de governo.

Na obra¹⁶, Heródoto descreve um momento em que, após a morte do jovem Smerdis, sete conspiradores debatem entre si sobre o tipo de governo a ser estabelecido na Pérsia. Três Magos - Otanes, Megabises e Dario - defendem, respectivamente, o governo popular, a oligarquia e a monarquia. Otanes propõe um governo democrático, argumentando que o monarca é propenso à prepotência e inveja, levando a atrocidades sem controle. Ele exalta as vantagens da soberania do povo, destacando a isonomia, ou seja, a igualdade perante a lei. Nesse regime, as decisões seriam compartilhadas com a comunidade e os cargos públicos seriam preenchidos por sorteio.

Megabises, embora concordando com Otanes sobre a monarquia, sugere uma oligarquia. Ele acredita que a massa popular é inepta, obtusa e mais propensa à prepotência que um monarca. Megabises advoga por um governo que seja entregue a um grupo preparado de indivíduos, os melhores neste campo.

Por fim, Dario concorda com Megabises quanto ao governo popular, mas contesta a conclusão sobre a oligarquia. Ele prevê que facções surgirão dentro do grupo oligárquico, levando ao governo de um único homem e, por conseguinte, à monarquia. Dario vê a monarquia como inevitável, seja devido às disputas entre os oligarcas que abrem caminho para um líder único, seja porque o povo escolhe um líder para conter conspirações.

Dario também acrescenta que a liberdade da Pérsia foi conquistada por um indivíduo (assassino do jovem Smerdis), não pelo povo ou por grupos específicos. Além disso, ele argumenta em favor da tradição, sustentando que não se deve abandonar os costumes ancestrais que contribuíram para a prosperidade ancestral.

Portanto, Heródoto apresenta um debate complexo entre os modelos de governo, sugerindo que, embora as teorias variem, a inevitabilidade da monarquia é vista como uma conclusão que emerge das reflexões sobre a política da época (PRELÓT, 1973).

No contexto da diversidade política na Grécia antiga, emergiu a necessidade de conceber um Estado Ideal, principalmente sob a influência de filósofos como Platão. Esse Estado incorporaria características de todos os modelos de governo com o intuito de alcançar um patamar superior em relação aos estados reais. A busca por esse ideal foi motivada pelo fato de que as diferenças entre essas organizações políticas iam além das constitucionais.

Barker (1978) destaca que a variedade política grega gerou a necessidade de um Estado ideal como referência para compreender e classificar os estados existentes. Essa busca refletia

¹⁶ Histórias, livro 3. Disponível em: [Herodotus, The Histories, Book 3, chapter 1, section 1 \(tufts.edu\)](http://www.tufts.edu/~herodotus/Histories/Book3/Chapter1/Section1.htm)

a diversidade não apenas em termos de formas de governo, mas também em diferenças profundas de caráter e finalidade moral.

Cada Estado tinha sua própria vida moral, o que levou à existência de uma realidade política única em cada um. Cada estado se considerava autossuficiente e buscava autogovernar-se, derivando a "autonomia" da "*autarkéia*". O governo próprio e a autossuficiência eram termos quase intercambiáveis, pois cada estado possuía sua própria identidade política e uma estrutura própria.

Os costumes morais de uma comunidade moldavam sua consciência coletiva, permitindo que o Estado direcionasse o bem comum de acordo com o modo de vida dos indivíduos.

Enquanto a política grega antiga buscava influenciar o indivíduo para seu desenvolvimento no contexto social, o pensamento político moderno coloca obstáculos na vida moral individual em detrimento de incentivar a compreensão da vida naquela sociedade.

A cidade-Estado grega tinha o “direito” de implementar métodos visando o bem comum, levando à teoria da legislação posta em prática por legisladores como Licurgo e Sólon entre os séculos VI e IV. Essa abordagem buscava harmonizar a organização social por meio do Estado.

A teoria política grega tinha um foco normativo, adotando forma imperativa para orientar a ação. Embora Aristóteles tenha considerado o propósito da ciência política como exposição da verdade, sua abordagem enfatizou o valor dessa ciência como guia para a ação (BARKER, 1978).

A criação de um código escrito destinado a regular as relações entre indivíduos de uma comunidade. Essa inovação política, que representava o princípio organizacional da vida política e social, ganhou forma de um texto público elaborado por indivíduos guiados pela reflexão. Aceita pelos sujeitos a ela submetidos, as normas eram respeitadas e passíveis de modificações controladas. Essa concepção legal, que dotava de alma as cidades, independentemente de sua natureza democrática, oligárquica ou monárquica, é um dos legados mais reconhecidos da Grécia Clássica (PISIER, 2004).

A relação entre o Estado e a Sociedade na Grécia antiga, particularmente no contexto do modelo democrático de governo, era caracterizada por uma participação intensa da opinião coletiva. Nesse cenário, todos os grupos sociais tinham espaço na vida do Estado que os representava. A prática política transformava as opiniões dos indivíduos em realidade por meio da ação do Estado. O espírito democrático impulsionava essa interação dinâmica, na qual a opinião social livremente formada e os diversos grupos sociais tinham a capacidade de influenciar a vida política do Estado (BARKER, 1978).

Entretanto, o mesmo impulso que levou alguns indivíduos da Grécia antiga a desenvolverem o pensamento político em prol do bem comum também se tornou um obstáculo à implementação dessa ideia.

O Estado, muitas vezes controlado por grupos sociais mais ricos, tornou-se um instrumento de luta contra os interesses de indivíduos de grupos menos privilegiados. Isso contradizia o conceito de política da teoria grega antiga, que buscava uma distribuição justa das funções governativas entre as classes sociais.

Na prática, o poder político transformou-se em um alvo de competição, gerando conflitos e discordâncias entre as classes sociais. A teoria política grega procurava estabelecer uma "*concordia ordinum*", protegendo os interesses diversos sem prejudicar nenhum (BARKER, 1978).

Dessa forma, as tensões entre a busca pelo bem comum e os interesses das classes sociais também revelam as complexidades inerentes à teoria política grega.

Diante das complexidades e dos conflitos de interesses presentes nas diversas sociedades gregas com seus variados modelos governamentais, a busca por uma cidade-Estado grega que pudesse verdadeiramente harmonizar os indivíduos governados se intensificou. Esse anseio de encontrar um Estado ideal permitiu aos filósofos a busca de amalgamar elementos de diferentes cidades-Estados, sobretudo de Atenas e Esparta, a fim de criar uma concepção que atingisse a plenitude. Através dessa busca incessante, a visão do Estado grego ideal emergiu como um compromisso entre a emancipação intelectual dos atenienses e a lealdade espartana, uma combinação que, em teoria, qualquer cidade grega poderia adotar para alcançar uma forma de governo ideal.

No pensamento grego antigo, um desenvolvimento racional permitiu uma maior valorização das experiências cotidianas, levando à formulação do conceito de política como a busca pelo bem comum dos indivíduos em um determinado meio social. Esse conceito refletia a realidade da época, em que uma parcela da população das cidades-Estados detinha privilégios econômicos e sociais, enquanto outros enfrentavam desvantagens. A vida na polis grega tornava a prática política uma atividade central e vital, com a independência e a autonomia individuais permitindo uma análise criteriosa da organização política do Estado à luz dos próprios valores.

Dentro desse contexto, os governantes tinham a responsabilidade de promover uma harmonia entre os diversos interesses presentes na sociedade. Modelos de governo como monarquia, oligarquia e democracia emergiram nas diferentes cidades-Estados, estimulando discussões sobre qual seria o mais eficaz. Surge, então, a ideia de uma cidade-Estado ideal, que

se chocava com as peculiaridades culturais das polis autônomas e suas preferências quanto à forma de governo.

No entanto, frequentemente, o controle do Estado recaía nas mãos de grupos sociais com interesses particulares, o que levava à manipulação do poder político em benefício próprio. Essa realidade contradizia a busca por harmonia e acabava por desencadear lutas entre diferentes grupos. O conceito de uma cidade-Estado ideal se tornou mais relevante em meio a esses desafios.

Em última análise, o estudo da prática política nas cidades-estados gregas antigas vai além de uma análise meramente histórica. A cidade-Estado representou um cenário peculiar em que a interação entre indivíduo e Estado era mais intensa e sua busca pela cidade-Estado ideal lançou as bases para reflexões políticas duradouras.

De qualquer forma, compreender a origem democrática na antiguidade apresenta o alicerce teórico e uma contextualização histórica pertinente.

2.1.2 Recorte histórico e características estruturais

O exame da democracia de grega na Antiguidade é delimitado a um recorte histórico específico, o qual apresenta diferentes estruturas políticas de dominação. Nesse ínterim, o cenário sociopolítico era caracterizado pela conglomeração de entidades políticas de escala diminuta, autônomas em sua organização, reconhecidas sob a designação de pólis ou cidade-Estado. Todavia, que não se pode generalizar a adoção do paradigma político democrático a todas essas entidades, visto que nem todas experimentaram a aplicação desse modelo de dominação política.

No decurso dessa análise do fenômeno democrático grego, é habitual afirmar que a expressão mais elaborada da democracia grega foi a de Atenas, com a construção política de Sólon que determinava os direitos e deveres dos cidadãos e a partir do governo de Péricles (495-429 a.C.), figura política que, através de um conjunto diversificado de reformas, foi o vértice da instauração do sistema político que viabilizou a efetiva inclusão dos cidadãos no processo de tomada de decisão política da pólis. (GOYARD-FABRE, 2003).

O começo dessa evolução é habitualmente localizado na constituição elaborada por Sólon para a cidade no ano de 594 a.C. (...) As reformas de grande importância que se seguiram em 508 a.C. foram igualmente produto do conflito entre a facção aristocrática conservadora, dirigida por Iságoras e as massas, conduzida por Clístenes. Iságoras pediu auxílio ao Rei Cleómenes de Esparta, e houve uma tentativa de restaurar a oligarquia aristocrática. Iságoras e os Espartanos foram cercados na

Acrópole pelas forças populares e forçados a renderem-se. Estava aberto o caminho para reformas radicais. (ARBLASTER, 1988, p. 30)

A partir disso, instituições democráticas foram implementadas, como a *Eclésia* ou Assembleia do Povo, que dispunha de todos os poderes; a *bulé*, que atuava como conselho, era composta por quinhentos membros de todas as classes; os *estrategos* eram o poder executivos; e a *heliéia*, que era um tribunal composto por seis mil cidadãos. Ou seja, cada um dos membros da vida cívica estava diretamente conectado e atuava politicamente de modo direto.

A principal dessas cidades-estado foi Atenas, de onde vieram todas as formas de governo experimentadas naquela época: a monarquia (séculos VIII e VII a.C.); a oligarquia (século VII a.C.) e a tirania (560-511 a.C.). Posteriormente, os nobres atenienses, unidos contra a tirania de Pisístrato, começaram a implementar a democracia. O nobre Clístenes apoiou-se no partido democrático, ganhou a confiança da *boule* - ampliando-a para 500 membros - e criou os *demos*, uma divisão administrativa na qual podia inscrever-se qualquer cidadão, independentemente da classe social a qual pertencia. É nesse período também que foi criado o ostracismo como um mecanismo de prevenção à tirania. Entretanto, somente no governo de Péricles se deu uma melhor organização à democracia, permitindo o acesso das classes mais pobres à política e a participação de todos. Os princípios da democracia que começara a se estabelecer em Atenas eram: igualdade de direitos perante a lei, liberdade de conduta (também em conformidade com a lei) e a isegoria – o direito de o cidadão expor seu pensamento, suas queixas em público, em grau de igualdade. (PINTO, 2013, p. 12)

A *bulé* ou Conselho dos 500 era constituída de quinhentos cidadãos escolhidos por meio de sorteio (50 de cada tribo) elaborando pareceres sobre temas diversificados como religião, finanças, diplomacia e de cunho militar, que eram enviados para a Assembleia Popular para serem discutidos.

Essa assembleia (*Eclésia*) era aberta a todos os cidadãos e alguns estrangeiros ou descendentes de estrangeiros que ganharam a titulação de cidadão por decisão da própria assembleia. A *Eclésia* abordava todos os assuntos da vida política e de interesse público da Cidade, desde política externa, como celebração de tratados ou alianças, a temas do cotidiano interno, como tributação, ostracismo e armazenamento de cereais, podendo as votações serem abertas ou secretas.

O *Elieu* ou Tribunal dos Heliastas, por sua vez, era um júri popular compostos por até seis mil cidadãos, maiores de trinta anos, também escolhidos por sorteio. Prolatavam decisões definitivas e irrecorríveis. Interessante apontar que existiam outros órgãos, como as Magistraturas que possuíam competências como a revisão de leis, o exame de causas comerciais, o zelo pelo cumprimento da justiça, entre outros.

Todas as instituições e a atuação dos cidadãos nestas organizações se davam de modo paralelo às atividades executadas na Eclésia, em que todos cargos eram desempenhados por tempo determinado (em geral, até o máximo de um ano) e não eram passíveis de recondução ao mesmo posto mais de uma vez. O ponto que talvez mais destaque a experiência grega como uma ordenação política democrática é que, além da capacidade de participação direta, a escolha daqueles que ocupavam os diversos cargos que compunham a vida pública não era realizada por meio de votações, provas de aptidão técnica ou escolha por membros de conselhos ou nada análogo, mas sim por sorteio dentre os interessados em exercer a atividade.

Vale destacar que, mesmo que o sorteio fosse a regra, havia exceções em que votações eram realizadas, sendo um procedimento institucionalmente reconhecido (por exemplo, diversos cargos da Magistratura eram distribuídos por meio de votações), embora fosse um mecanismo de distribuição de poder político de cunho oligárquico, pois a escolha do melhor, em um regime realmente de igualdade democrática, não seria, de todo, conceitualmente adequada. (SOARES, 2017)

Assim sendo, a escolha mediante voto era reservada para certos cargos de relevância específica, em que o conhecimento técnico fosse indispensável, como certos cargos de estratégia militar e financeiros. (MANIN, 2006)

De toda forma, deve-se lembrar que a democracia grega não é o governo de todos, em toda a amplitude do conceito, mas sim o governo daqueles que eram considerados cidadãos, o que representava apenas uma fração dos indivíduos.

Havia uma distinção entre cidadãos integrantes do povo (*demos*) e a população (*plèthos*), sendo que somente os primeiros eram detentores do poder político e possuíam a capacidade institucional de atuar na esfera política. Cidadãos eram apenas os homens maiores de 18 anos, regras que foram alteradas durante o tempo, mas, em essência, os efeitos foram constantes: a vida pública não incluía mulheres, nem escravos e nem estrangeiros.

Diante disso, apenas um recorte dos indivíduos que compunham a pólis efetivamente detinham poder de tomada de decisão política e podiam atuar como cidadãos. Não há uma delimitação precisa, mas é estimado que a população ateniense fora composta por volta de duzentos e cinquenta mil pessoas e, destas, no máximo cinquenta mil seriam qualificadas como cidadãos. (SOARES, 2017)

Observa-se que o modelo institucional grego, pautado na segmentação da população e no escravagismo, não poderá jamais ser tomada como molde para a estruturação das instituições políticas e de participação contemporânea, mas ainda é necessário examinar como os

mecanismos de participação popular tiveram sua gênese delimitando a tal exame um papel ilustrativo e teórico.

Em termos numéricos, não há precisão entre os estudiosos em definir a totalidade da população nem a quantidade daqueles que gozavam dos atributos da cidadania no auge da Atenas democrática. Entretanto, é comum situar a população ateniense em torno de 250.000 pessoas, dentre as quais 50.000, no máximo, estariam qualificadas como cidadãos. Cumpre observar que não é raro haver um tipo de olhar de horror e até de repulsa à democracia grega quando se constata a forma de produção tipo escravagista que lá existia. Contudo, muitas vezes, essas abordagens negativas são seletivas, de modo que o grau de repulsa reduz progressivamente conforme se caminha na história rumo às instituições da contemporaneidade. A análise, assim, vai se tornando menos crítica e humanitária e mais apologética. Ocorrem, então, alguns —esquecimentos: esquece-se, por exemplo, que um dos pilares da democracia moderna, a Constituição estadunidense de 1787, resultava na institucionalização da escravidão do negro naquele país. De qualquer forma, o ponto é que a própria forma política da Antiguidade grega estava em boa parte determinada por essa característica da escravidão. A identidade entre os membros da classe política com os detentores do poder econômico um dos elementos centrais das formações políticas pré-modernas (capitalistas), isto é, aqueles que compõem a elite política detêm também o poder econômico.¹⁴³ Com efeito, o escravo não tinha qualquer probabilidade de participação política nesse tipo de sociedade, uma vez que isso representaria outro tipo de organização social. Nessa ordem de ideias, não deixa de ser razoável a afirmação de que a escravidão antiga é que permitia aos cidadãos dedicarem grande quantidade de tempo aos assuntos políticos. (SOARES, 2017, p. 58-59)

Portanto, percebe-se que a democracia grega segmentava a capacidade de participação política aos cidadãos e, também, não produzia uma atuação direta em que todos aqueles considerados cidadão exerciam as competências de tomada de decisão política sem quaisquer intermediários.

Nesse sentido, as tomadas de decisão não estavam concentradas apenas na Assembleia, mas também por outros meios descentralizados como os Magistrados, o Conselho dos 500 ou o *Elieu*. Logo, por vezes é criada uma percepção, errada, de que todas as decisões da vida pública eram tomadas após análise direta e indispensável de todos os cidadãos, mas a realidade é que a descentralização desse poder decisório, em regra por meio do sorteio entre os interessados, é onde reside a essência de democracia semidireta da antiguidade, em conjunto com a existência da Eclésia como esfera que permita a participação de todos, por excelência.

Nessa altura, devemos retomar a percepção geral da democracia ateniense como democracia semidireta e confrontar isso com os elementos trazidos anteriormente. Assim, evidencia-se que, embora parte importante do exercício do poder estivesse localizado no âmbito da assembleia, este não era o único órgão decisório de importância. Em realidade, outras instituições exerciam o poder apesar de não serem identificadas imediatamente com o povo (*demos*). Conforme salienta Manin, ao olhar para esses órgãos, se os considerarmos elementos de um governo direto, somos obrigados a admitir que —o direto consiste no modo como são recrutados os seus membros — por sorteio — mais do que ser idênticos ou ser identificados com o povo. Por esse motivo, Sartori afirma que —não devemos encarar a noção de democracia

semidireta (e de autogoverno) muito ao pé da letra, supondo por isso que, na cidade antiga, governantes e governados eram idênticos. (SOARES, 2017, p. 63-64)

De todo modo, as estruturas políticas delineadas na antiguidade apresentam elementos que se mantiveram e se mostram essenciais para a vivência democrática na esfera pública, mesmo que a execução e delimitação teórica tenham sido modificadas em muito ao decorrer dos séculos, para se adaptar a diferentes estados de coisas que demandam estruturas políticas alternativas, certos elementos nucleares sobreviveram ao teste cronológico da evolução democrática.

Examinando as estruturas institucionais que o regime ateniense do século V a.C. criou, poderemos ler nelas um projeto normativo que, não obstante uma inevitável evolução ao longo do tempo, resistiu às turbulências dos acontecimentos históricos. É certo que os princípios normativos originários da democracia não constituem referência inabaláveis de certeza política. Contudo, é preciso saber reconhecer que, apesar de sua relativa mutabilidade no decorrer dos séculos, eles ratificam a autoridade da palavra pública no que tango ao direito político. Aliás, Bodin, Locke ou Rousseau, mas também, em nesses tempos, Claude Lefort ou Richard Rorty, interrogando-se sobre a democracia - que a elogiem ou a critiquem é um outro problema -, não ignoraram os axiomas e os princípios arquitetônicos cujo sentido já fora captado por Platão e Aristóteles. (GOYARD-FABRE, 2003, p. 41)

Observa-se ainda que compreender o que é a democracia e os mecanismos de participação direta atuais não se sustenta apenas na análise da antiguidade, mas, especialmente, da experiência Moderna do sistema representativo, posto que a democracia grega estabeleceu conceitos importantes e centrais a ideia democrática, seja esta como poder advindo do povo, liberdade e participação na tomada de decisões políticas.

2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa ou indireta é a forma de democracia dos tempos modernos, caracterizada pela presença do sistema representativo. Segundo Gonçalves (2005), pode-se entender democracia representativa como uma das mais importantes funções políticas, pois simboliza a capacidade dos partidos representarem e articularem os pontos de vista quer dos seus membros, quer dos eleitores.

Neste sentido ainda, continua Gonçalves (2005), que a democracia representativa é instrumento de integração privilegiado, que assegura que o governo acolha as necessidades e sentimentos nutridos pelo vasto desacordo da sociedade.

Embora os partidos políticos e o regime democrático se sujeitem aos mesmos princípios constitucionais, Moraes (2002) entende que os partidos políticos são instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, uma vez que a responsabilidade dos partidos deve ser traduzida no âmbito interno de suas organizações, sendo os mesmos obrigados a controlar a ideologia dos programas, o controle das ações de seus membros, as regras mínimas de organização, atendendo a garantia e aplicabilidade dos Direitos Fundamentais inerentes ao eleitor, devendo o ordenamento jurídico consagrar plena liberdade de criação, organização, funcionamento e extinção dos partidos.

Mezzaroba (2010, p.17) disciplina que “a liberdade de criação de partidos, não é absoluta, ficou limitada ao resguardo de quatro princípios constitucionais: a) Soberania Nacional; b) Regime Democrático; c) Pluripartidarismo; e d) Direitos Fundamentais da Pessoa Humana”.

Carvalho (2011) destaca que os partidos políticos desempenham significativo papel nos regimes democráticos, falando-se até em democracia de partidos, portanto é por meio deles que se organiza a vontade popular em busca do poder para a realização de um programa comum.

Neste sentido, pode-se entender que os partidos políticos são inerentes para a democracia representativa, uma vez que, sem partido político não há que se falar em poder estatal.

Deste modo, explica Caiado (2007, p.25) que:

A democracia representativa só funciona bem quando existem partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas e programas de governo, atuar disciplinadamente no Legislativo e, em conquistando o governo, executar as políticas mediante as quais conquistaram a confiança do eleitor.

Dessa forma, os partidos políticos desempenham um papel vital na conexão entre os cidadãos e o governo, agindo como uma ponte entre as demandas populares e a administração do Estado. São eles que tornam possível a escolha de líderes, a formulação de políticas e a tomada de decisões no cenário político. Sua atuação abrange desde a mobilização durante campanhas eleitorais até a execução de planos governamentais, garantindo que as promessas feitas aos eleitores se concretizem.

A presença de partidos políticos contribui para a consolidação do sistema representativo, pois, por meio dessas organizações, os cidadãos podem fazer suas escolhas políticas e influenciar o curso das políticas públicas. Além disso, os partidos ajudam a criar um ambiente

de debate e discussão, onde diferentes visões e propostas podem ser apresentadas e avaliadas pela sociedade.

No entanto, é importante observar que a eficácia dos partidos políticos está diretamente relacionada à sua capacidade de representar de maneira autêntica os interesses e anseios da população. Quando os partidos se afastam de suas bases e perdem a conexão com os eleitores, a confiança no sistema político pode ser erodida, comprometendo a legitimidade das instituições democráticas.

Portanto, fica evidente que os partidos políticos desempenham um papel crucial na sustentação da democracia representativa, garantindo que a voz do povo seja ouvida e que as decisões governamentais reflitam a vontade dos cidadãos. Suas atividades abrangem desde a formação de lideranças até a implementação de políticas, proporcionando uma ligação vital entre os governantes e os governados.

2.2.1 Sistemas Eleitorais e Partidários

Buscando compreender o sistema representativo, cabe à presente pesquisa descrever, ainda que de forma breve, algumas bases objetivas sobre os sistemas eleitorais.

Assim, compreende-se ser necessário conhecer os elementos constitutivos do respectivo sistema eleitoral em debate, os quais são utilizados na formulação de seus mecanismos e processos, ou seja, as regras eleitorais em concreto onde se busque analisar as possíveis causa-efeitos da referida fragmentação, haja vista que sem a descrição de tais componentes não se pode realizar de forma adequada a atinente análise.

Os sistemas eleitorais são técnicas, segundo Alcalá (2007), que buscam encontrar a mais perfeita e transparente possibilidade de representação dos governos ao interior dos órgãos representativos do Estado, compreendendo as instituições, mecanismos e processos relacionados com as eleições.

Assim, aos sistemas eleitorais interessa os organismos eleitorais, ou seja, a conformação das circunscrições (ou distritos eleitorais), as formas de candidaturas, o método de escrutínio, a existência de cláusulas de barreiras ou limites de representação, a justiça eleitoral, como bem observa Alcalá (2007). De sorte que podemos concluir que o sistema eleitoral abrange todos os aspectos relacionados aos mecanismos e processos eleitorais, indo do direito do sufrágio, transpondo a administração eleitoral e chegando ao contencioso eleitoral, nas lições de Nohlen (2007).

Destarte, na sequência, serão abordados os elementos constitutivos do sistema eleitoral, bem como a conceituação e as diversas combinações dos aspectos reconhecidos como importantes (a magnitude dos distritos, a estrutura do voto e a fórmula eleitoral) no debate político, em específico aos efeitos políticos das regras ou fórmulas de decisão na busca da representação, considerando que a legislação eleitoral que converte preferências eleitorais expressas em votos em poder político formal, expressa em número de cadeiras no legislativo e isso, em particular à discussão da representação proporcional e o conceito dessa adotado, para a visualização dos possíveis efeitos desse referido sistema eleitoral sobre o sistema partidário brasileiro.

Há diversos conceitos do que seja sistema eleitoral, ainda que tais conceitos tragam em seus bojos traços de proximidades quanto as suas definições, sendo estas restritas ou abrangentes quanto as suas diferenciações.

Desse modo, acolheremos a definição restrita, do Nohlen (2007, p. 15) de que os sistemas eleitorais são aqueles que:

Determinam as regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares (no caso de eleições legislativas) ou em outros cargos políticos (no caso de eleições presidenciais, por exemplo). (NOHLEN, 2007, p. 15)

Por questões analíticas, como anteriormente já sugestionado, uma vez que, para Nohlen, esse conceito agrega adequação à busca de diferenciação e identificação dos fenômenos eleitorais e sua possível variável institucional no espectro da suposta relação causal que, em específico neste debate, entendemos poder auxiliar na discussão quanto aos fenômenos da geração de fragmentação partidária para o caso brasileiro.

Alerta-se que o debate político sobre os efeitos políticos no conjunto dos sistemas eleitorais e no resultado de uma eleição irão depender do modo como se relacionam a magnitude dos distritos que delimita a forma como ocorre a distribuição dos círculos eleitorais, da estrutura do voto - sendo esta definida como formas de candidatura e de votação - e da fórmula eleitoral - que disporá como será realizada a conversão dos votos em assentos legislativos. Esses elementos serão debatidos de forma mais abrangente em um tópico adiante, numa tentativa de se estabelecer uma relação causal entre os referidos elementos, para o caso específico do sistema eleitoral brasileiro. Entretanto, desde já, tecer-se-á alguns comentários gerais e de forma conceitual sobre eles.

A magnitude do círculo eleitoral se refere ao número de representantes a eleger em cada círculo, elemento que assume importância na determinação dos efeitos do

sistema eleitoral, seja pela relação que estabelece entre votos e mandatos, seja pela as oportunidades eleitorais geradas aos partidos políticos.

Além do que a magnitude dos círculos influencia a relação entre eleitor e eleito. Registra-se que, em se tratando de disputa eleitoral para as cadeiras da Câmara dos Deputados, no Brasil existem círculos eleitorais de magnitude bastante variadas, onde se é tomado como distritos eleitorais, naquela disputa eleitoral, as unidades federativas.

Também como fundamental elemento técnico, as formas de candidatura e de votação, a chamada estrutura do voto, exerce influência sobre os efeitos políticos de um sistema eleitoral, uma vez que a forma de candidatura se distingue basicamente entre candidatura individual e a de lista que pode ser fechada (bloqueada ou não bloqueada) ou aberta (não fechada e não bloqueada - como é o caso brasileiro). Já a forma de votação tem como distinção básica o voto para um candidato individual e/ou o voto para uma lista de partido, o que nos remete a uma relação estreita com a forma de candidatura, observando que na forma de votação, em questões gerais e universais, em uma lista fechada e bloqueada o eleitor dispõe de um voto para eleger candidatos da lista; e, dispõe de vários votos para expressar suas preferências por um candidato, nas outras formas de lista.

O terceiro elemento técnico fundamental desta tríade, e que merece atenção também por sua relevância, é o método pelo qual se determina quem são os eleitos (vencedores) da disputa eleitoral, ou seja, como se dá a conversão dos votos em mandatos.

Na regra de decisão proporcional, a distribuição dos assentos é o resultado do percentual de votos obtidos, por sua vez, o processo implementado pode ser de difícil compreensão em decorrência das diferentes fórmulas possíveis, que costumam ser de difícil entendimento por parte do eleitor em geral.

No Brasil, esses múltiplos procedimentos potencializam as dificuldades de percepção por parte dos eleitores quanto ao que foi feito com seus votos quando se leva em conta, principalmente, as coligações, além de outras especificidades próprias do sistema eleitoral brasileiro.

O sistema eleitoral de representação proporcional foi utilizado pela primeira vez pela Bélgica em 1900, ou seja, tem um uso prático que pode ser considerado recente, pois somente no século XX ganhou aceitação, embora haja registros por alguns autores de que “durante a constituinte de Provença, em 1789, restou-se defendido que a função do Parlamento era refletir o mais fielmente possível as feições do eleitorado, tal como um mapa reproduz em miniatura os diferentes traços geográficos de um território.” (NICOLAU, 2004, p. 37).

Assim, percebe-se que se encontravam bem enraizados, muito antes de se inventarem sistemas de representação proporcionais viáveis, essas ideias de representação, como comenta Nohlen (2007), o que nos leva, em princípio, a definir o sistema eleitoral proporcional como sendo o sistema por meio do qual é assegurado aos partidos um número de cadeiras no Parlamento na proporção exata dos votos recebidos na disputa eleitoral, ou seja, pelo seu objetivo:

Os sistemas de representação proporcional têm como objetivo principal representar de maneira precisa as diversas correntes sociais e grupos políticos que compõem a sociedade. Portanto, essa é a função fundamental do princípio da representação proporcional e a partir disso derivam os critérios que podem ser usados para avaliar a eficácia de um sistema eleitoral proporcional. (NOHLEN, 2007)

Entretanto, embora sejam estes os argumentos tradicionalmente levantados pelos defensores da representação proporcional, de que os sistemas eleitorais proporcionais garantirão uma equidade matemática entre votos e cadeiras dos partidos que disputam uma eleição, segundo Nicolau (2004), na prática, a maior ou menor correspondência em face de proporcionalidade entre votos e assentos dependerá de uma série de fatores fundamentais, entre os quais ressalta-se: a distribuição das circunscrições eleitorais (ou círculos eleitorais); as formas de candidaturas e de votação e, a conversão dos votos em mandatos, conforme já discorrido na presente pesquisa de forma geral na seção anterior.

Até aqui ressaltam-se as características gerais dos sistemas de representação proporcional, que guiará a discussão da compreensão das chamadas “leis” do Duverger que foram reformuladas/aperfeiçoadas por Sartori.

Entretanto, anota-se que essas características são entendidas por Nohlen (2007) como gerais, haja vista que ele distinguiu, além do sistema de representação puro, mais quatro tipos de sistemas e que, segundo o autor, não se esgota por aí: o de representação proporcional em círculos plurinominais; o de representação proporcional compensatória; o de voto único transferível e, o de representação proporcional com barreira legal.

A representação política, por sua vez, pode ser entendida como delegada (de mandato imperativo), na qual o representante é pura e simplesmente um porta voz de seus representados, e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado, ou fiduciário, quando tem o poder de agir com uma maior liberdade diante dos interesses dos representados, tendo em vista que goza da confiança destes. (BOBBIO, 1986)

Disto isto, é importante considerar Maurice Duverger, que é referência importante e quase obrigatória para qualquer trabalho científico sobre sistemas eleitorais, em especial no que

diz respeito aos efeitos políticos do sistema eleitoral de representação proporcional sobre os sistemas de partidos, ainda que as formulações desses princípios ou “leis sociológicas”, surgidas no livro de 1951, tenham sido consideradas, por muitos teóricos, por demais deterministas, o que lhe rendeu e lhe rendem ainda hoje várias críticas, cuja relativização, conforme Nohlen (2004), foi reconhecida pelo próprio Duverger apenas na década de 1980.

São as leis de Duverger:

- a) O sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos;
- b) O sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. (NICOLAU; SCHMITT, 1995)

A princípio, conclui-se desses princípios que os sistemas de partidos, entendido como o número de partidos, dependem dos tipos de sistema eleitoral, que podem ser de natureza majoritária ou proporcional. Mas, como próprio relativizou Duverger, essas proposições são muito gerais e definem apenas tendências de base. Assim, estariam longe de englobar todas as influências do regime eleitoral sobre os partidos, devendo-se mantê-las apenas tão-somente como primeira orientação de conjunto.

Diante desse fato, crê Nohlen (2007) que o Duverger destacou a não influência maior do sistema eleitoral frente a outros fatores, ao relativizar as referidas leis sociológicas e que o sistema eleitoral, assim, não é a causa verdadeira da estrutura dos sistemas partidários. Soma-se a corrente de críticos às leis sociológicas de Maurice Duverger que surgiu na ciência política após a segunda guerra mundial, autores como Jean Charlot (1971), cuja crítica se insere, dentre outras, na dinâmica de uma apreciação geral daquelas, por achar que as proposições necessitavam de revisões para se adaptar à nova realidade social e política.

Sobremaneira, tem-se os comentários de Nicolau e Schmitt (1995) que defendem a manutenção do poder analítico das leis sociopolíticas de Duverger, apesar das diversas críticas deflagradas, bem como os aperfeiçoamentos propostos, especialmente se interpretadas como leis no sentido probabilístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal, haja vista que:

Lijphart, em seu *Electoral Systems and Party Systems* - que é o estudo mais sofisticado e abrangente sobre a relação entre essas duas dimensões dos sistemas políticos -, mostra a alta correlação entre sistemas de maioria simples e bipartidarismo e entre representação proporcional e multipartidarismo. Enquanto o número de partidos parlamentares efetivos nas democracias tradicionais com sistemas de maioria simples é de 2,0, a média nos diversos sistemas eleitorais de representação proporcional é de 3,5 partidos parlamentares efetivos. (1995, p. 3)

Já José Tavares (1994), ao estudar os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas, também faz críticas aos princípios sociológicos de Duverger, formando coro com tantos outros que o criticam, bem como se soma a Nohlen na advertência ao voluntarismo abstrato, frequente entre os juristas que propõem reformas institucionais sem considerar as peculiaridades das condições econômicas, sociopolíticas e culturais das sociedades nacionais, em outras palavras, “o contexto”.

Tavares, ao fim e ao cabo, na abordagem dos efeitos políticos dos sistemas eleitorais, prescreve igualmente a outros teóricos a recomendação de que:

No terreno da investigação e da engenharia institucional é necessário responder, além do desafio do determinismo, (...) ao desafio não menos elaborado do argumento bastante difundido de que, no estudo das relações entre sistema eleitoral e sistema partidário, sistema de governo, sistema político e a própria sociedade, não há qualquer possibilidade de generalizações científicas válida e segura. (TAVARES, 1994, p. 217)

Por outra via, alguns teóricos acreditavam que ao flexibilizar as “leis sociopolíticas” de Duverger no que tange aos efeitos políticos dos sistemas eleitorais sobre sistema de partidos, ou seja, procurando ser menos determinista, até mesmo por compreender se tratava de regras meramente explicativas, a questão restar-se-ia resolvida, ou, ser possível a validação das referidas leis sociológicas, se empiricamente fossem elas investigadas em condições concretas e foi o que buscou fazer Giovanni Sartori, cujos esforços visaram, segundo Nohlen (2007), sobretudo em duas das leis de Duverger, a lei sobre os efeitos do sistema de maioria relativa e a lei sobre os efeitos do sistema de representação proporcional, que será explorada adiante, ainda que de forma embrionária, no espectro do sistema eleitoral brasileiro.

Assim, sobre as relações entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, no âmbito da representação proporcional, Sartori (1982) estabeleceu, comenta Nohlen (2007, p. 46-47):

Num sistema de partidos estruturado, a representação proporcional produz um efeito de concentração causado pela sua desproporcionalidade (como condição suficiente). Assim, quanto maior for a “impureza” do sistema proporcional maior será o seu efeito de concentração, e vice-versa. Por outro lado, um sistema de partidos fortemente estruturado é, por si só, a condição necessária e suficiente para manter qualquer formato partidário preexistente à introdução do sistema proporcional; e, num sistema de partidos não estruturado, e dada uma representação proporcional pura (ou quase pura), que se traduz em iguais custos de entrada para todos, o número de partidos pode ser tão elevado quanto o permita a quota eleitoral.

Destarte, Sartori introduziu a condição de haver partidos estruturados na seara da política de massas, no que entendeu na implicação de menores efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas de partidos, haja vista que os partidos seriam mais estáveis e, logo, menos susceptíveis a tais efeitos.

Entretanto, ressalta Nohlen (2007) que Sartori não trata dos efeitos do sistema eleitoral no sentido de que estes favorecem a fragmentação partidária, afirmando antes que o sistema reflete tal fragmentação.

Já as observações de Teodoro (2008) sobre o que procurou estabelecer Sartori, ancora-se no fato de que a representação proporcional terá efeitos redutivos sempre que for imperfeita, ou seja, contiver cláusula de barreira ou quando atribua assentos parlamentares de forma suplementar aos partidos mais votados sempre que aplicados a círculos eleitorais de dimensão reduzida, bem como a representação proporcional não se deixará influenciar por tendências passageiras ou modismos, de modo que antigos partidos de grande importância continuarão a existir, mesmo que sendo insignificantes para o contexto unitário do sistema. (SARTORI, 1982)

O aspecto fundamental da distinção proposta por Sartori (1982) está no fato das categorias principais da sua classificação terem se baseado apenas numa única função, o efeito manipulador sobre o eleitor ou o efeito redutor sobre o número de partidos, conforme observa Nohlen (2007).

2.3 CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA SEMIDIRETA

A Democracia Semidireta representa uma modalidade democrática que engloba o exercício direto do poder pelo povo, assegurando sua participação na tomada de decisões políticas. Esse modelo se situa entre a Democracia Semidireta e a Democracia Representativa, sendo adaptável às sociedades contemporâneas ao não se limitar a assembleias gerais da população, nem a decisões de cargo de representantes eleitos.

É relevante destacar a característica intrínseca de poder absoluto a este sistema, reforçando que nada escapa ao escrutínio da sociedade civil. A Organização dos Estados Americanos (OEA) reforça a importância de um sistema democrático participativo, considerando-o não apenas como um componente social ou uma perspectiva política, mas também como um Direito Fundamental.

A Carta Democrática Interamericana, em seus artigos 1, 6 e 7, enfatiza a conexão indissociável entre democracia e desenvolvimento nas Américas, assim como a participação

ativa dos cidadãos como um direito, responsabilidade e condição essencial para a plena efetividade democrática.

Bonavides (2000, p.162) solidifica esta visão ao afirmar que a democracia se enquadra como um direito de quarta geração, ecoando a perspectiva da Carta Democrática. Com base nisso, ele situa os direitos humanos de acordo com diferentes titulares: individuais, grupais, comunitários e, finalmente, o gênero humano.

Ainda neste contexto, destaca-se que na era da tecnologia e da globalização a democracia emerge como um direito político de supremacia, um fundamento da quarta dimensão ou geração. Sob a influência da Carta Democrática Interamericana e da teoria de Bonavides, a Democracia Semidireta emerge como um alicerce irrefutável na estrutura de uma sociedade consolidada, sendo reconhecida como um direito intrínseco à quarta geração.

Consequentemente, a Democracia Semidireta assume um papel inestimável, sendo considerada essencial para a coesão social e política. Em várias nações, desde as esferas regionais até as federais, países que ostentam padrões elevados de qualidade de vida e bem-estar social incorporam a democracia semidireta como um elemento fundamental de suas Constituições e governos.

Acerca disso, vale destacar a discussão que envolve o sufrágio universal e suas concepções jurídicas. O vocábulo sufrágio advém do latim *suffragium*, que significa aprovação, apoio, porém a sua concepção pode variar de acordo com o período e o local em que se analisa esse instituto.

Dentro de um sistema representativo, o sufrágio desempenha o papel de um instrumento pelo qual a população indica as pessoas que irão governar em seu nome, atuando como seus representantes. A questão sobre se o povo deve ter a oportunidade de escolher seus líderes e se essa escolha é uma necessidade para o Estado gerou um debate sobre a natureza do voto ou sufrágio. Alguns argumentam que é um direito, enquanto outros acreditam que tem apenas uma função específica. Há ainda aqueles que preferem encará-lo como a expressão de um dever eleitoral.

De modo geral, existem três espécies de regimes democráticos: i) democracia direta – a qual o povo exerce por si o poder, sem intermédios de representantes; ii) a democracia representativa – o povo soberano elege representantes por meio do voto e, por fim, iii) a democracia semidireta ou participativa – um sistema híbrido, ou seja, uma junção dos dois sistemas citados anteriormente, isto é, uma democracia representativa com atributos da democracia semidireta - caso do Brasil que possui instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O ordenamento brasileiro determina, constitucionalmente, que a soberania popular, em sua faceta representativa, deve ser exercida através do sufrágio universal, com voto direto e secreto, de acordo com o art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Os direitos políticos, por outro lado, abrangem também o direito de ser votado (elegibilidade), isto é, a capacidade de participar da disputa eleitoral, respeitados os parâmetros legais, e de tomar posse do cargo político, caso eleito. Richard Pae Kim (2016, p. 78) apresenta a seguinte caracterização do conceito de elegibilidade:

A elegibilidade é a aptidão plena decorrente do preenchimento das condições impostas pela Constituição Federal para receber votos, ou seja, para participar de um certame eleitoral e de ser escolhido. Entretanto, não basta apenas o preenchimento das condições de elegibilidade, requisitos positivos. Para que o cidadão adquira o direito subjetivo público de ser elegível, de ter reconhecida a sua elegibilidade, deve também preencher os requisitos negativos, ou seja, não pode ser inelegível, não pode ser alcançado por qualquer das hipóteses de inelegibilidade descritas na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. (KIM, 2016, p. 78)

As condições de elegibilidade estão elencadas nos art. 14, §3º, da CF/88, das quais: i) nacionalidade brasileira; ii) pleno exercício dos direitos políticos; iii) alistamento eleitoral; iv) o domicílio eleitoral na circunscrição; v) filiação partidária; vi) idade mínima de trinta e cinco anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, assim como de Senador, trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz e dezoito anos para Vereador.

O Estatuto Eleitoral estabelece ainda a faculdade de se alistar aos inválidos e voto facultativo aos que se encontrarem ausentes de seu domicílio e aos enfermos, desde que procedam às devidas justificativas. Nesta esteira de raciocínio não se pode entender sufrágio universal em termos absolutos.

No contexto brasileiro, a Democracia Semidireta é impulsionada por mecanismos que visam a participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, sem prescindir completamente dos representantes eleitos. Esses mecanismos são essenciais para consolidar um sistema democrático mais inclusivo e responsivo às demandas da sociedade.

Diante disso, conceitua-se democracia semidireta como todo sistema representativo no qual exista a previsão de mecanismos de democracia semidireta, assim como todas as modalidades de consultas submetidas à opinião popular direta e imediata que versem sobre reforma constitucional, de lei ou expedição de medida administrativa ou ato político, bem como consultas sobre revogação de leis e toda forma de iniciativa alicerçada na petição de parte dos

eleitores no exercício de competências constitucionais e que tenham por objetivo a prática de determinada medida de cunho político. (SOARES, 2017)

2.4 DEMOCRACIA SEMIDIRETA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA

A teoria democrática deliberativa refere-se a um corpo de teoria política que procura desenvolver uma versão substantiva da democracia baseada na justificação pública através da deliberação.

A democracia deliberativa requer que os cidadãos deliberem como indivíduos igualmente racionais, tanto como um meio legítimo de exercer autoridade quanto como um meio de moldar as preferências e intenções dos cidadãos. (COHEN E ROGERS, 1992).

A deliberação democrática é defendida como uma abordagem mais eficaz para enfrentar os “desafios intratáveis” das políticas modernas, como conflitos éticos profundos entre indivíduos e a distribuição de recursos coletivos limitados, quando comparada ao simples “governo da maioria” ou à “democracia representativa”.

A deliberação envolve a troca de ideias entre participantes que são considerados iguais, livres e razoáveis como parte do processo de tomada de decisão democrática. Uma discussão deliberativa em essência existe quando todos os participantes são postos em patamar de igualdade e com paridade de direitos e liberdades para contribuir e questionar os temas em debate. (BENHABIB, 1996)

É importante ressaltar que o conteúdo das intervenções deve ser argumentos que apelem a “razões aceitáveis para outros” (COHEN, 1996, p. 102). Além disso, é importante que todas as pessoas afetadas pela decisão coletiva participem da deliberação. Os autores reconhecem que, no contexto da democracia deliberativa no mundo real, inevitavelmente surgirão aspectos da tomada de decisão que envolvem a agregação de opiniões, como o uso de votos. A tomada de decisões coletivas por parte de cidadãos tratados como iguais e livres não precisa ser rotulada como “democracia deliberativa” e a deliberação pode ser complementada por processos de negociação ou votação.

A própria representação na democracia deliberativa não pode ser tão diretamente ligada às estruturas políticas tradicionalmente advindas da democracia representativa, tendo em vista que o diálogo e a discussão pública entre os indivíduos residem no centro de sua lógica. (DRYZEK; NIEMEYER, 2008)

Em outras palavras, não apenas as decisões se tornam mais justas e equitativas, mas o próprio processo de tomada de decisão leva os participantes a aceitarem as resoluções como

legítimas e bem fundamentadas. Os defensores da democracia deliberativa acreditam na ideia de que as preferências individuais podem ser modificadas como resultado da deliberação. Embora não se espere que sempre se alcance um consenso, a suposição é a de que os participantes passarão a aceitar as decisões coletivas como justas e legítimas, o que, em algumas situações, pode levar à identificação ou descoberta de interesses comuns. Estes interesses comuns podem, por vezes, transcender e contradizer as preferências iniciais dos participantes individuais.

Uma característica que diferencia a democracia deliberativa da "democracia semidireta ou participativa", definida de maneira mais ampla, é essa suposição central de que os interesses podem mudar e há a possibilidade de encontrar (ou construir) objetivos compartilhados entre os participantes. (MANSBRIDGE, 1990)

Esses modelos de democracia deliberativa destacam os procedimentos de tomada de decisão e permitem que seja feito o discernimento entre diversos tipos de discussões e deliberações reais. Isso leva o cidadão a considerar tanto o conteúdo das discussões, quanto as circunstâncias nas quais elas ocorrem. Algumas das questões centrais incluem: Quão inclusiva é a participação? Os participantes desfrutam de igualdade relativa? As argumentações se baseiam em razões ou envolvem ameaças? As pessoas afetadas por uma decisão têm o direito de receber justificativas? As teorias da democracia deliberativa direcionam o foco para os procedimentos de tomada de decisão e estabelecem critérios distintos para avaliar a qualidade desses processos?

A democracia participativa é uma forma genérica – e talvez o formato original – de democracia no mundo ocidental. Pode ser comparada e contrastada com a democracia representativa, bem como com formas expressas por termos correlativos, como democracia semidireta, deliberativa e forte.

A democracia participativa, por seu turno, será considerada uma categoria à parte, relacionada a formas de participação do cidadão na esfera governamental, mas que não têm um caráter de decisão direta e imediata, podendo, assim, ser realizadas de maneira deliberativa, por exemplo, no caso de decisão em reunião entre cidadãos na qual se decide para onde serão destinados certos recursos públicos (orçamentos participativos). Trata-se mais de influir nas decisões do que realizá-las. Como salienta Gargarella, apesar de ser possível identificar diferentes versões e conceitos de democracia deliberativa, dentro desse universo podemos incluir a tomada de decisão pública – realizada a partir de um amplo processo de discussão coletiva – e a participação de todos os potencialmente afetados pela decisão. Nesse sentido, a democracia deliberativa pode ser entendida como aquela em que “a decisão dos cidadãos é tomada de modo consensual entre todos os setores da sociedade que potencialmente serão afetados por determinada atuação governamental” (SOARES, 2017, p. 95-96)

Em princípio, pode-se argumentar que toda democracia, em algum grau, envolve a participação, pois está fundamentada, pelo menos em parte, em um ato inicial de consentimento (um "contrato social") e na participação regular em eleições. Portanto, afirmar que a democracia é consensual é, de certa forma, afirmar que ela também é participativa.

Diante da progressão histórica, no entanto, com a crescente complexidade e escala da sociedade, a democracia tornou-se mais representativa do que participativa. Nesse contexto, a ênfase na representação, prestação de contas e governança indireta, onde o povo escolhe seus líderes em vez de governar diretamente, se tornou predominante. Como resultado, a democracia participativa passou a ser vista como uma forma alternativa de democracia. Isso ocorre em parte porque a democracia representativa moderna, embora amplie a base de cidadãos, também enfraquece o envolvimento ativo dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

Em termos genéricos, temos que a democracia participativa corresponde a uma teoria que demanda maior participação do cidadão comum na tomada de decisões públicas, isto é, por uma democracia de maior intensidade do que a oferecida pelo sistema de representação política. Esse modelo democrático pressupõe uma avaliação positiva da ação cidadã no campo político, o que se contrapõe a uma visão pluralista da democracia na medida em que essa última tende a ver na participação popular um elemento perturbador da ordem social estabelecida, algo que deve ser evitado a todo custo. Com essa perspectiva, não seria difícil concluir que faz parte da noção de democracia participativa a inclusão de mecanismos de participação direta do cidadão na esfera do Estado representativo. (SOARES, 91-92)

No Brasil, aproximadamente 400 dos 5.507 municípios adotaram o sistema de orçamento participativo, desde 1989. Além disso, mais de 28.000 conselhos de políticas foram estabelecidos abrangendo áreas como saúde, educação, meio ambiente e outras. Também são realizadas conferências políticas semestralmente em âmbitos nacional, estadual e municipal de forma regular. (COELHO, 2014)

No final dos anos 1990, para além dos meios físicos e presenciais, houve ampliação do governo eletrônico (e-gov), digitalizando a participação democrática, que engloba novas abordagens para a governança e o acompanhamento de políticas, envolvendo aspectos como a democracia eletrônica e a prestação de contas governamental. (DINIZ; BARBOSA; JUNQUEIRA; PRADO, 2009).

O esforço para a criação de meios e métodos diferentes para a inclusão do cidadão na tomada de decisões em âmbito público é um movimento natural dentro das democracias representativas, que, por si só, criam grande desgaste na relação entre cidadão e representante e, portanto, necessitam de mecanismos de apaziguamento e inclusão dos detentores do poder no jogo político.

Todavia, é nota-se que os termos "democracia semidireta", "democracia semidireta", "democracia participativa", "democracia deliberativa" e "participação cidadã" não são usados de maneira estritamente definida ou uniforme. O que esses conceitos compartilham é a ideia de que eles se referem a contextos políticos nos quais a democracia representativa tradicional é modificada ou complementada de alguma forma, resultando em uma forma de democracia que não é puramente baseada na representação de eleitos.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

3.1 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL PRÉ CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.1.1 A independência e a Constituição de 1824

A construção da cidadania no Brasil, bem como a trajetória de suas instituições políticas constitucionais, não seguiu os mesmos passos que diversos dos passos seguidos por países de colonização espanhola da América-Latina. A independência brasileira ocorreu por meio de passos gradativos e marcados pela manutenção de relacionamentos políticos com aqueles Estados que o colonizava, vide, Portugal, em especial, mas também com países como a Inglaterra, por exemplo.

Nesse sentido, a formação do Estado brasileiro como ente autônomo e independente não adveio de um processo revolucionário de ruptura frente às estruturas institucionais impostas pelos colonizadores europeus. Na verdade, a “emancipação” do Brasil ocorreu por meio de acordos entre a elite nacional, a Coroa Portuguesa e a Inglaterra, produzindo um novo estado de coisas que mantinha as amarras sociais, políticas e institucionais legadas do período colonial.

O pacto realizado entre as elites produziu uma Monarquia que manteve a Casa de Bragança, além de gerar uma indenização de dois milhos de libras esterlinas para Portugal, elemento diferenciador do trajeto de grande parte da América-Latina, que foi marcada por revoluções e adotou um recorte presidencialista, em regra. (SOARES, 2017)

Ao mesmo tempo, não é correto afirmar que a independência se materializou de modo completamente alheio ao povo, mas também não é certo dizer que as vontades populares foram centrais e decisivas no rumo que a criação do Estado brasileiro como ente independente tomou. (CARVALHO, 2009)

Em comparação com os outros países da América Latina, a independência do Brasil foi relativamente pacífica. O conflito militar limitou-se a escaramuças no Rio de Janeiro e à resistência de tropas portuguesas em algumas províncias do Norte, sobretudo Bahia e Maranhão. Não houve grandes guerras de libertação como na América espanhola. Não houve mobilização de grandes exércitos, figuras de grandes libertadores, como Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O'Higgins, Antonio José de Sucre. Também não houve revoltas libertadoras chefiadas por líderes populares, como os mexicanos Miguel Hidalgo e José María Morelos. (...) A principal característica política da independência brasileira foi a negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra (CARVALHO, 2008, p. 26)

Por sua vez, a ideia de que o movimento separatista brasileiro frente a colonização portuguesa foi ausente de atrito diante das forças dos luso-europeus não condiz com a realidade histórica. Em 1822 o Brasil já possuía um governo com ministério próprio no Rio de Janeiro e em junho deste mesmo ano foi convocada a Assembleia Geral Constituinte, momento que pode ser visto como a materialização de um processo político que fora concatenado por diversas manobras políticas anteriores.

No entanto, as fortes conexões política entre a elite brasileira e a Coroa portuguesa (além da intermediação inglesa) e a aversão ao atrito como movimento de ruptura, que produziria efeitos mais traumáticos e socialmente impactantes, resultou num estado de coisas em que inércia da ascensão liberal, após um impulso inicial advindo de um cenário político que já se encontrava há anos conturbado, fora barrada pelos estilhaços de uma cultura absolutista legada do período colonial. Ao refletir sobre o tema, Paulo Bonavides (1991, p. 89) explicita:

Na primeira metade do histórico ano de 1822, o Brasil já tinha um governo – no Rio de Janeiro – com um ministério próprio, ao mesmo passo que caminhava no sentido de estabelecer relações internacionais independentes de Portugal. Em junho daquele ano um fato decisivo viria acrescentar-se a esse quadro claramente separatista: a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Ou seja, a convocação significou o ponto culminante de um longo processo, em que as articulações políticas desempenharam um papel imprescindível. A luta pela Independência foi cotidiana: um movimento permanente e paciente pela conquista progressiva de espaço político. A convocação da Constituinte desfechou o golpe de misericórdia do domínio português. Lisboa sentiu naquele momento que sua colônia lhe tinha fugido ao controle. A Assembléia Constituinte representou, portanto, um elemento decisivo no processo de independência. Ela está intimamente ligada à constituição do Brasil como Nação independente. [...] Mas, ao contrário de muitos outros países das Américas, o Brasil não caminhou no sentido republicano. Um movimento que poderia ter sido fortemente influenciado pelo sopro das novas idéias liberalizantes acabou preso às circunstâncias européias, que eram então de retorno ao absolutismo monárquico e de enfraquecimento dos parlamentos. (BONAVIDES, 1991, p. 89)

Outro elemento diferenciador da experiência brasileira quando comparada à América Espanhola é a existência de apenas seis textos constitucionais formais, número inferior ao que outros países latinos apresentam, o que não significa maior estabilidade política ou institucional. (SOARES, 2017)

A primeira experiência constitucional brasileira não fazia qualquer menção a participação direta dos cidadãos na política, ponto que seria bastante peculiar caso existente, levando em conta o estado de coisas que servia de pano de fundo naquele momento histórico: uma realidade em que a escravidão era reconhecida legalmente e apenas uma parte da população detinha quaisquer direitos políticos, posto que a independência e a Constituição vieram para

formalizar e não romper as alianças coloniais, estabelecendo uma Monarquia e quatro poderes - Legislativo, Executivo, Judiciário, os três tradicionais da cultura política do Estado Moderno, e o Poder Moderador, resíduo do absolutismo, que dava ao imperador poderes exclusivos ao posto.

Ao examinar a literatura da história constitucional brasileira há menção, por parte de Aurelino Leal (2014, p. 103), por exemplo, da existência de um “*referendum*” para que o “povo” declarasse votos de adesão ou não frente o Projeto de Constituição, como nota-se na passagem a seguir:

Seja como for, a Constituição foi concebida liberalmente e liberalmente redigida. O decreto de 13 de novembro de 1823 assentara que o projeto fosse remetido “às Câmaras para estas sobre ele fazerem as observações que lhe parecerem justas e que apresentarão aos respectivos representantes das províncias para delas fazerem o conveniente uso, quando reunidas em assembleia...” Por decisão de 17 de dezembro de 1823, o governo fez expedir exemplares ao Senado da Câmara e a todas as câmaras das províncias. Logo a 20, o Senado da Câmara desta capital fez publicar um edital, comunicando ao povo que “havia lido e examinado o projeto, não achava reflexão alguma a fazer, antes encontrava uma prova não equívoca do liberalismo de S. M. Imperial, do seu ministério e do seu Conselho de Estado”, e insistiu na necessidade de ser o projeto imediatamente adotado, para ganhar tempo, e porque “não poderia haver uma Constituição mais liberal”, nem “menos liberal”, porque “os povos não queriam abraçar”. Para isto, dois livros foram postos à disposição do povo, que neles lançaria votos de adesão, ou repulsa, ao projeto. No dia 3 de janeiro de 1824, o Senado da Câmara oficiou ao governo, pedindo uma audiência ao príncipe para receber a deputação, que o mesmo encarregara de comunicar o resultado do referendum e pedir o juramento da Carta. (LEAL, 2014, p. 103)

Embora a nomenclatura usada seja a de “*referendum*”, instituto político de participação direta da população, neste caso, não há caracterizada a atuação direta – primeiramente, pois não havia uma democracia e, sem esta, não há que se falar em direitos de cidadania efetivos, especialmente os políticos. Para além disso, a própria execução da consulta não foi feita diretamente aos considerados cidadãos, em sentido lato, mas às câmaras municipais, movimento que visava resguardar a aparência liberal de D. Pedro I e rechaçar as tensões advindas frente a prévia dissolução da Constituinte. Nesse sentido, Paulo Bonavides (1991, p. 78-79) faz referência ao ato como um plebiscito municipalista indireto:

Concluída com surpreendente rapidez a fase de redação da futura Carta, teve princípio outra, que se mostrou mais prolongada: a de sua legitimação consensual pelas câmaras municipais, na época a mais importante base de representatividade do poder, da parte dos governados. D. Pedro I, sempre zeloso de resguardar sua imagem de liberal e ao mesmo tempo de dissipar a péssima impressão deixada pela violência que perpetrara contra a Constituinte, não podia dispensar a consulta aos órgãos políticos locais por onde a Nação ainda respirava, à míngua de uma Assembleia Nacional representativa. O projeto do Conselho de Estado foi, por conseguinte encaminhado às câmaras e vejamos como elas reagiram. Desse plebiscito municipalista indireto, saiu uma quase

unanimidade de vozes em favor do juramento e pedido de sua outorga de imediato. (BONAVIDES, 1991, p. 78-79)

A Constituição de 1824 apresentava raízes europeias, com combinação de elementos de diferentes origens, como a Constituição francesa de 1791 e a Constituição Espanhola de 1812. Com isso, era marcada pela Monarquia hereditária, constitucionalismo liberal e representatividade, por meio de deputados e senadores que eram eleitos de forma indireta.

O constitucionalismo do Imério introduziu no País uma forma política de organização do poder que se inspirava em grande parte nos princípios fundamentais da ideologia liberal. [...] Os meios instrumentais com que cimentar teoricamente os novos valores e concretizar de forma pragmática os novos interesses eram a Constituição, a ata do pacto social, e a lei, expressão da vontade geral. Da filosofia liberal, no plano da idealidade, emergiu desse modo a teoria do poder constituinte, como *suprema potestas rationis et nationis* (Egon Zweig), e a teoria da lei, como ato da vontade geral. [...] O Brasil oitocentista, ao princípio do século, transitava ainda no sistema colonial para a emancipação, por obra de uma elite que fez do Príncipe Regente o órgão fundador do Império, o titular da outorga da Constituição de 1824 [...] As condições históricas da implantação de uma monarquia institucional no País, se de uma parte despontavam favoráveis, em virtude do influxo de idéias e princípios hauridos nas revoluções européias de que éramos tão somente um reflexo, doutra parte se revelaram extremamente hostis, em razão das dificuldades quase intransponíveis oriunda da herança colonial, acrescida por igual do despreparo e do atraso político, econômico e social da jovem nacionalidade. (BONAVIDES, 1991, p. 92-93)

Logo, o grupo já restrito de indivíduos que podiam votar (votantes: homens de 25 anos ou mais com renda mínima de 100 mil-réis) escolhiam os chamados “eleitores”, seleção ainda mais diminuta (deviam ter renda mínima de 200 mil-réis), os quais elegiam os deputados e senadores. Por sua vez, havia neste processo a influência do Poder Moderador, pois os senadores eram postos em uma lista tríplice, a partir da qual o Imperador determinava quais seriam os detentores dos cargos.

No âmbito dos municípios, os votantes escolhiam em apenas um turno os vereadores e juízes da paz e os presidentes de província eram indicados pelo governo central.

A estrutura institucional da primeira constituição brasileira estabelecia moldes claramente restritivos e buscava concentrar o poder político nas mãos das elites nacionais. Portanto, não havia espaço, nem sequer a intenção, da existência de quaisquer meios de participação direta da população na política, restando a capacidade de tomada de decisão sobre temas de interesse público nas mãos dos descendentes da coroa portuguesa e integrantes da elite social, política e econômica.

As palavras “escravo”, “sufrágio” e “democracia” sintomaticamente estão ausentes do Texto imperial, enquanto a palavra —participação! aparece apenas uma vez e sem qualquer referência à cidadania. Quanto ao próprio processo político eleitoral para a

nomeação de deputados e senadores, o sistema adotado era de eleição indireta – a teor do art. 90 da Constituição. Os cidadãos ativos reunidos em Assembleias Paroquiais escolhiam os eleitores de Província e estes últimos, os Representantes da Nação. No art. 95 da Carta Imperial, dentre os excluídos do direito de votar nas eleições primárias (Assembleia Paroquial) estavam arrolados os —criados de servir], sendo que tal condição os impedia também de participar de todo o processo eleitoral seguinte, ou seja, não podiam ser membros nem votar na nomeação de qualquer autoridade eletiva nacional ou local, regra esta inserida no art. 93 da Constituição. Dentre as disposições trazidas pelo art. 94 do Texto do Império, excluía-se do direito de votar na eleição de deputados e senadores, bem como na escolha de membros de Província, os libertos, isto é, aqueles que formalmente não se encontravam mais na situação de escravizado, vedação também aplicável aos criminosos. Como logo se vê, pelas poucas características destacadas, a Constituição imperial, apesar de adotar um tom liberal em seus preceitos, principalmente ao arrolar no art. 178 diversas garantias de inviolabilidade dos direitos civis e políticos, enquadra-se em uma sociedade oligarquizada e escravagista. Tivessem sido incluídos os instrumentos de democracia semidireta nesse texto, nada mudaria quanto à sua feição geral. (SOARES, 2017, p. 532-533)

3.1.2 A Primeira República e a Constituição de 1891

A Primeira República tem como marco a proclamação de república, em 15 de novembro de 1889, a qual toma forma e se estrutura politicamente por meio da carta constitucional de 1891.

A Constituição da Primeira República não reverberou fortes rupturas ou reviravoltas da perspectiva dos direitos de cidadania, uma vez que mantinha um liberalismo oligárquico intransponível. De todo modo, as sequelas de um passado histórico de colonialismo, escravidão, elites oligárquicas e déficit de cidadania não poderia (e nunca fora a intenção) dissipar e dar lugar ao um ordenamento jurídico-social alheio a esta herança cultural.

Até mesmo as formais mais puras da construção liberal cedo se esclerosaram. Na região de governo, a força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era este um monarca sem coroa, um rei sem trono. As instituições mesmas se revelavam impotentes para romper a tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênitos, que fazia a República padecer a desforra do passado. A lição era esta: ninguém decreta a supressão da história e da realidade, com lápis e papel, ao abrigo macio das antecâmaras do poder. Mas nem por isso se pode negar que a Proclamação da República, os decretos do Governo Provisório e a promulgação subsequente da Constituição de 1891, foram pelo aspecto formal uma ruptura completa da ordem política anteriormente estabelecida no País. (BONAVIDES, 1991, p. 249-250)

Nesta ortodoxia liberal, já ultrapassada para a época, o Estado restou distanciado do indivíduo.

Na perspectiva política, o viés material demonstrava a existência de um processo maculado pelos poderes oligárquicos da República do Café com Leite, com controle político entre São Paulo e Minas Gerais e artifícios de supressão de direitos políticos, como o voto de

cabresto, por exemplo – cenário que não permitia espaço para qualquer menção, formal ou material, a mecanismos de participação popular direta na tomada de decisão política. Os direitos sociais e civis também restavam mitigados e sem qualquer efetividade diante deste cenário de supressão de direitos. Nesse sentido, ao discutir os direitos de cidadania no ordenamento constitucional da República Velha, José Murilo de Carvalho (2008, p. 62-63) aponta:

Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar de direitos sociais. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares. [...] O governo pouco cogitava de legislação trabalhista e de proteção ao trabalhador. Houve o mesmo retrocesso na legislação: a Constituição Republicana de 1891 retirou do Estado a obrigação de fornecer educação primária, constante da Constituição de 1824. Predominava então um liberalismo ortodoxo, já superado em outros países (CARVALHO, 2008, p. 61-62)

A práticas sociais, econômicas e políticas da República Velha, em conjuntos com outros elementos de históricos, resultaram em movimentações que culminaram no Golpe de Estado em 1930, o qual, diante de um longo e complexo processo político, originou a Constituição de 1934.

3.1.3 A superação da República Velha, a Constituição de 1934 e o Estado Novo

De toda forma, do mesmo jeito que a transição política de 1889, com a Proclamação da República e posterior promulgação da Constituição de 1891, não existiu livre e desembaraçada dos resíduos culturais da Constituição do império e séculos de colonização portuguesa, a Revolução de 1930 demandou que a sociedade refletisse sobre pontos essenciais de seu funcionamento, tanto internos com a supressão de direitos de cidadania em todos seus aspectos, como de caráter geral, com a contraposição entre capital e força de trabalho.

A década de 30 pertenceu, por inteiro, à polêmica do capital com o trabalho. Refletia não só a crise do capitalismo, senão também a poderosa arregimentação das forças trabalhistas com seu decisionismo histórico de ascender ao poder. Não importava se essa ascensão se daria por vias consensuais, mediante a formação de partidos socialistas, ou pelo caminho da violência, percorridos por agremiações partidárias cujos instrumentos de força foram criados e utilizados sob a mística e o fanatismo das ideologias. A Revolução de 30 fez inevitável a reflexão ideológica posterior acerca dos fundamentos da nossa sociedade, envolvendo o atraso, o coronelismo, o patriarcalismo, a patronagem eleitoral, a miséria componesa, o subdesenvolvimento, a aliança social da Igreja com os poderosos, o misticismo, o cangaço, a ânsia oligárquica da política, toda uma séria estrutural de vícios que denotavam dependência, imobilidade, apatia ou desprezo para milhões de oprimidos sociais, banidos da participação cívica e totalmente alienados da consciência libertadora que o messianismo ideológico prometia acordar, para fazê-los assim parte da Nação e da gerência do processo político. (BONAVIDES, 1991, p. 265)

A Constituição de 1934 tinha como grande inspiração a Constituição Alemã de Weimar de 1919, que apresentava mecanismos de participação popular direta, como referendo e a iniciativa popular. Ponto que a primeira constituição da Segunda República não reproduziu. (SOARES, 2017, p. 534)

Na verdade, o movimento iniciado em 1930 que resultou no que José Murilo de Carvalho denota como “marcha acelerada” de mudanças sociais e políticas. Em relação às mudanças sociais aponta-se que os avanços dos direitos sociais ocorreram, especialmente, quanto aos direitos dos trabalhadores, com a produção e instauração de legislações trabalhistas e previdenciárias, com seu principal marco em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. Já quanto às mudanças políticas, o caminho revelou-se mais tortuoso, com ascensão de diferentes regimes, entre democráticos e ditaduras.

O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido. No campo que aqui nos interessa, a mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais. [...] Os direitos políticos tiveram evolução mais complexa. O país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembléia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas presidente. [...] Pela primeira vez, o voto popular começou a ter peso importante por sua crescente extensão e pela também crescente lisura do processo eleitoral. Foi o período marcado pelo que se chamou de política populista, um fenômeno que atingiu também outros países da América Latina. (CARVALHO, 2008, p. 87-88)

A previsão de mecanismos de democracia semidireta ocorreu pela primeira vez no texto da Constituição de 1937, que instituía um regime ditatorial. Ora, em qualquer aspecto da vida social e política, a mera disposição formal não detém força o bastante moldar a realidade: a qualificação de certos mecanismos como meios de democracia semidireta ou participação popular imediata pode, materialmente, ser revestida de fins alheios aos prescritos em seu núcleo conceitual.

A primeira Constituição brasileira a dispor sobre um mecanismo de democracia semidireta foi a de 1937, produzida em uma conjuntura de ruptura institucional na qual o presidente Getúlio Vargas, que já havia aplicado um golpe de Estado em 1930, derrubando a Primeira República (1889-1930), pela segunda vez impôs a força perante os atores políticos de seu tempo, decretando de cima para baixo uma nova ordem constitucional. Instalava-se um regime ditatorial conhecido como Estado Novo. A Carta Política de 1937 representou o desaparecimento definitivo do Texto de 1934. **Aqui não podemos nos manter apenas no plano das construções formais; como já deixamos assentado no decorrer deste estudo, os mecanismos de democracia semidireta correspondem, em sua superfície, a instrumentos de reforço participativo democrático, eis a sua funcionalidade mais imediata. Contudo, devemos aceitar que, se são realmente meras ferramentas políticas,**

significa que podem ser utilizados com diversos fins, por exemplo, resolver conflitos entre poderes, estabilizar o sistema político, incentivar baixas nas abstenções eleitorais (eleições de representantes e consultas populares celebradas conjuntamente) etc. Tendo isso como horizonte, não surpreende a sua presença em uma conjuntura não democrática e de acirramento da luta política. (grifos nossos) (SOARES, 2017, p. 535)

A primeira instância de plebiscito condicionava a manutenção da Carta Constitucional a plebiscito nacional, o qual deveria ser regulado por decreto presidencial (artigo 187). A lógica disposta era a seguinte: a Constituição detinha vigência apenas provisória e só se tornaria definitiva com a realização do plebiscito, dentro do prazo impreterível de seis anos. Como o plebiscito não ocorreu, a Constituição se tornou inexistente após seis anos de sua entrada em vigor.

Em entrevista concedida em março de 1945, Francisco Campos afirma textualmente: “A Constituição de 1937 não tem mais vigência constitucional”. As razões de uma tal conclusão categórica estão explicadas na própria entrevista: “Ora, o artigo 80 declara: o período presidencial será de seis anos. Resulta, pois, claramente, da combinação dos dois artigos: o primeiro, de que o mandato do Presidente começaria a correr da data da Constituição; o segundo, que esse período não poderia exceder de seis anos. Estabelecendo o artigo 175 que o Presidente só terminaria esse período de seis anos se o plebiscito fosse favorável à Constituição, o plebiscito deveria realizar-se impreterivelmente, dentro dos seis anos a que se refere o artigo 80. Não se tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria Constituição, a vigência desta, que antes da realização do plebiscito seria de caráter provisório, só se tornaria definitiva mediante aprovação plebiscitária, tornou-se inexistente. (BONAVIDES, 1991, 331-332)

Nesse sentido, as “técnicas plebiscitárias”, como denomina Paulo Bonavides, detinham cunho de centralização de poder nas mãos do ditador, Presidente da República, bem como esvaziamento das capacidades do Poder Legislativo.

Com efeito, além do fato de que o plebiscito para superação do caráter provisório da Carta Constitucional deveria ser regulado por decreto presidencial, aquele mecanismo foi também utilizado como meio de supressão dos poderes revestidos à Câmara dos Deputados (que fora fechada em 10 de novembro de 1937) de emendar, modificar ou reformar a Constituição: o artigo 174, § 4º, determinava que, caso houvesse rejeição de emenda de iniciativa presidencial pelo Parlamento ou este aprovasse uma emenda, apesar de oposição por parte do Presidente da República, este poderia submeter o projeto a plebiscito nacional. Sobre o tema, Paulo Bonavides (1991, p.340-341) reflete:

A primeira fraude constitucional estava precisamente no dispositivo que condiciona a manutenção da lei maior à manifestação plebiscitária da Nação. Esta, jamais se efetivou. [...] Mais do que técnica plebiscitária, o que a Constituição de 1937 visava com as propostas de plebiscito era o despistamento para facilitar o jogo do poder.

Assim, no capítulo relativo às “Emendas à Constituição”, dispunha a Carta outorgada que a mesma poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República (artigo 174) ou da Câmara dos Deputados, aliás, fechada com o golpe de 10 de novembro. Acrescentava o dispositivo constitucional, através do parágrafo 4º que “no caso de ser rejeitado o projeto de emenda constitucional, de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. [...] O plebiscito, assim, encaixado na Carta autoritária que dava ao Presidente da República todos os poderes que iam até a asfixia do Legislativo em sua mais ampla capacidade ditatorial, era mera figura retórica. (BONAVIDES, 1991, p. 340-341)

Diante disso, argumenta-se que o conteúdo da Carta Constitucional de 1937 não teve sua legitimidade plenamente sedimentada no ordenamento jurídico-normativo nacional, posto que seu caráter provisório só poderia ser superado em caso de aprovação popular por meio de plebiscito regulamentado via decreto do Presidente da República, considerando a própria redação do diploma.

Outra possibilidade de uso por parte do Presidente da República do mecanismo de consulta popular residia na esfera decisória frente a denominada “organização nacional”, como delineado no corpo da Carta Magna, mais especificamente no artigo 5º. Isto é, temas relativos a desmembramentos, subdivisões e incorporações dos estados, o que seria permitido mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas e aprovação do Parlamento Nacional.

Não diferente das outras instâncias em que o plebiscito era possível, o artifício político era de convocação exclusiva do Presidente da República e detinha condão de amplificar o poder do Executivo frente ao legislativo e demarcar seu controle político na tomada de decisões.

É importante lembrar que, na Constituição de 1937, o exercício da função legislativa foi atribuído ao que nomeou em seu texto de Parlamento Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Conselho Federal, realizado em colaboração com o Conselho de Economia Nacional e o Presidente da República (art. 38, § 1º). Sobre esse ponto, já tivemos a oportunidade de ressaltar que a Constituição não aludiu ao princípio da separação de poderes nem sequer a título de fraseologia. De fato, a vestimenta constitucional do Texto de 1937 era curta, o que demonstra a determinação do art. 73 de que o Presidente da República era a autoridade suprema do Estado – a única parte viva ou válida do Texto Constitucional era a figura do Presidente. Com efeito, temos que o primeiro caso de plebiscito delineado pela Carta de 1937 dizia respeito à conformação político-territorial do país. Embora o Parlamento Nacional, depois da manifestação dos respectivos legislativos estaduais, pudesse decidir sobre desmembramentos, anexações, subdivisões ou criação de novos entes federados, ao final, o Presidente da República tinha o poder de submeter a questão aos cidadãos dos Estados envolvidos por meio de plebiscito. Trata-se, então, de uma consulta popular local, e não de âmbito nacional, e de ocorrência não obrigatória. (SOARES, 2017, p. 536)

Apesar da existência de mecanismos de consulta popular na redação da Constituição de 1937, esta foi uma constituição com pouca efetividade e aplicação mitigada, tanto em relação

aos recursos de participação direta (plebiscito), quanto ao conteúdo que não dizia respeito aos artifícios autoritários de manipulação do poder político.

A Carta de 1937, exceção feita aos dispositivos autoritários que serviam aos interesses imediatos do poder, não teve aplicação. A mais simples de suas disposições e a primeira que deveria ter sido posta em prática – o plebiscito que permitiria o *referendum* popular – não chegou sequer a ser cogitada. [...] No aspecto político, essa inobservância, todavia é mais flagrante, até porque tornaram-se mais importantes o recesso e a dissolução do Legislativo (artigo 13), a livre expedição dos decretos-leis (artigo 14), do que a manutenção do Poder Legislativo previsto, aliás inutilmente no artigos 38 e seguintes. A Câmara dos Deputados era mantida apenas nominalmente, enquanto a Constituição criava um Conselho Federal com critérios de composição semelhante ao do Senado com nada menos que 10 (dez) de seus integrantes indicados pelo próprio chefe do Governo e, portanto por ele substituídos. E com um presidente, ministro de Estado, também designado pelo Presidente da República. (BONAVIDES, 1991, p. 342-343)

Logo, com a Carta de 1937, foi a primeira vez em que mecanismos de democracia semidireta foram formalmente postos em uma Constituição brasileira, mas a materialização e finalidades que compõe o conteúdo e finalidades destes mecanismos jamais foram efetivamente exercitadas.

3.1.4 A Constituição de 1946

Diante do estado de coisas político internacional, bem como as inquietações internas, a deslegitimação do arranjo institucional instaurado pela Constituição de 1937 se tornava cada vez mais flagrante. Já em 1945 foram dados os primeiros passos formais para que uma nova Constituição fosse redigida: a Lei Constitucional n. 9 de 28 de fevereiro de 1945 determinava que a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais supria a necessidade do plebiscito que dispunha o artigo 187 da Constituição de 1937.

O processo de redemocratização estava, portanto, deflagrado. No entanto, uma Constituinte não foi devidamente convocada, a Lei Constitucional n. 9 de 1945 tinha um caráter que buscava resguardar a Carta de 1937 e, especialmente, os poderes políticos de Getúlio Vargas.

Nasceu a Constituinte de 1946 de um movimento nacional de repúdio ao Estado Novo, regime de arbítrio que desde o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 paralisara a vida constitucional do País, sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal de inspiração fascista e totalitária, inconciliável oito anos depois com a sorte da causa aliada na Segunda Grande Guerra Mundial. [...] (A Lei Constitucional n.9 de 28 de fevereiro de 1945) assinalava, a seguir, a necessidade da eleição “de um parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição”, e que isto supriria “com vantagens” o plebiscito de que

tratava o artigo 187 da Constituição. Admitia-se nesse ponto que “o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento liberdade de dispor em matéria constitucional”. A Lei constitucional era expedida em consideração às “tendências manifestas da opinião pública brasileira, atentamente consultada pelo Governo”. Em rigor, naquela ocasião, o propósito da ditadura não ia além de salvar a Carta de 37 e, se possível, por meios constitucionais, manter no poder o então Presidente da República. (BONAVIDES, 1991, p. 349-350)

Em momento posterior, as eleições para Presidente da República e para as Cadeiras do Congresso Nacional estavam datadas para o dia 2 de dezembro de 1945. Nesse contexto, vinte dias antes ao pleito, a foi decretada a Lei Constitucional n. 13 de 12 de novembro de 1945 que, em seu artigo primeiro determinava que os representantes eleitos para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal no pleito de dezembro de 1945 iriam se reunir sessenta dias após a eleição em Assembleia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil e, com isto feito, a Câmara e o Senado passariam a funcionar como Poder Legislativo ordinário.

Duas semanas depois foi decretada a Lei Constitucional n. 15 de 26 de novembro de 1945 que reforçava os poderes ilimitados para redigir e promulgar nova Constituição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ressalvada a legitimidade da eleição do Presidente da República. Além disso, estabelecia que caberia ao Presidente da República eleito em 2 de dezembro de 1945 (semana seguinte) exercer todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessário, ou seja, a manutenção de um regime de decretos-leis com o poder político concentrado no chefe do Executivo, permitindo que a Câmara e o Senado, enquanto revestidos de funções de Constituinte, trabalhassem com dedicação exclusiva a esta tarefa.

Dando continuidade ao nosso encadeamento histórico-institucional, defrontamo-nos com a Constituição de 1946, resultante de uma transição à democracia. A ditadura de Getúlio Vargas termina em 1945, na medida em que a conjuntura política não possibilita mais a sua presença autoritária; nessa perspectiva, vejamos as palavras de Souza: —ao fim da Segunda Guerra o descrédito internacional que passou a cobrir os regimes fascistas e nazistas veio a dar maior vigor à oposição interna brasileira contra o regime autoritário que vigia no país desde 1937. Dessa forma, já na Lei Constitucional n. 9 emitida por Getúlio Vargas em 28 de fevereiro de 1945, em seus considerandos, abria mão da convocação do plebiscito previsto no art. 187 da Constituição de 1937, indicando que a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para votar uma reforma da Constituição seria uma melhor saída, mantendo-se a liberdade de decisão dos legisladores em matéria constitucional. Ocorre que as eleições para Presidente da República, bem como para as cadeiras do Congresso Nacional, estavam marcadas para o dia 2 de dezembro de 1945 – no decorrer da campanha, foi em 12 de novembro de 1945, 20 dias antes do pleito, que a Lei Constitucional n. 13 atribuiu poderes constituintes aos senadores e deputados que seriam eleitos. Tal situação é evidentemente criticável, pois, na medida em que a competição eleitoral se desenvolveu como pleito ordinário, não se tinha plena consciência do que estaria em jogo na oportunidade. Dessarte, as eleições de 1945

atribuíram poderes constituintes originários ao Parlamento eleito. Se vê, então, que na perspectiva de se elaborar um novo Texto Constitucional não se optou por uma Assembleia Constituinte eleita exclusivamente para esse fim. (SOARES, 2017, p. 538)

A Constituição de 1946 entrou em vigor em 18 de setembro, apresentando caráter democrático.

O texto original apresentava apenas uma instância de instrumento de democracia semidireta em sua redação: o artigo 2º dispunha que os Estados poderiam se unir a outros Estados, se dividirem ou se separarem para se juntarem a novos Estados. Isso aconteceria através de votos das Assembleias Legislativas dos Estados envolvidos, consulta popular das populações diretamente envolvidas e aprovação do Congresso Nacional – consulta plebiscitária aquela de caráter obrigatório.

Embora, originalmente, existisse apenas uma singular referência a possibilidade de consulta popular na Constituição de 1946, foi durante sua vigência que ocorreu a primeira consulta popular da história política brasileira.

Por sua vez, tal consulta não se sucedeu de modo pacífico, lógico ou conforme os ditames jurídicos estabelecidos. Na verdade, houve diversas jogadas políticas e promulgação de Emendas Constitucionais e Leis Complementares que alteravam as regras do jogo de forma profunda e impactante.

Jânio Quadros (apoiado pela União Democrática Nacional – UDN –, mas que, de fato, não era parte do partido) foi eleito em 3 de outubro de 1960, derrotando o general Henrique Lott. A plataforma política de Jânio era fundada em um discurso populista que angariava o apoio das massas, em especial da classe média, e, notadamente, sua vitória detinha feição de triunfo de cunho pessoal e não partidário. Tanto que seu vice, que era um dos mais proeminentes políticos da UDN, fora vencido por João Goulart, candidato da Chapa PSD/PTB. (CARVALHO, 2008)

A tomada de decisões política de Jânio possuía caráter errático, ora se alinhava com pautas voltadas a direitos, especialmente internamente, ora se mostrava em consonância com a esquerda. Nesse sentido, harmonizava com a direita sobretudo na política econômica, mas agradava a esquerda em sua política externa, por exemplo, ao condecorar Che Guevara em agosto de 1961. (REIS, 2014)

Todavia, o governo de Quadros foi curto. O então presidente tomou posse em janeiro de 1961 e renunciou em 25 de agosto do mesmo ano, arguindo impossibilidade de governar – ato que o Congresso Nacional aceitou rapidamente.

Tentava – como foi admitido pelo próprio Jânio posteriormente, em livro escrito em conjunto com Afonso Arinos de Melo Franco –, forçar o Congresso a delegar-lhe poderes extraordinários, manobrando com o apoio dado pelos setores da cúpula militar de seu governo, todos ligados à Cruzada Democrática, os ministros das três armas, marechal Odylio Denis (Exército), o almirante Silvio Heck (Aeronáutica) e o brigadeiro Gabriel Grün Moss (Marinha), além do chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e o golpista histórico, general Cordeiro de Farias – os mesmos que se pronunciaram em desacordo com a posse de Goulart. Desejava, como é bem conhecido, criar um impasse sucessório, já que seu vice-presidente, no momento da renúncia, encontrava-se em missão diplomática na República Popular da China, fato utilizado para aumentar o temor que determinadas camadas sociais possuíam de um líder política que, entre outras coisas, tinha trânsito fácil entre os comunistas. (MELO, 2009, p. 92-93)

Em regra, a posse deveria ser dada ao Vice, João Goulart, que estava na China, mas os ministros militares se opuseram ao novo chefe do Executivo, objetivando que o Congresso impedisse a tomada de posse por Goulart, o que impulsionou uma crise política e institucional.

A solução encontrada pelo Congresso Nacional foi a produção de um sistema parlamentarista, que garantia a posse do cargo de Presidente da República para Jango, que possui o cargo de direito, mas esvaziava diversos de seus poderes, assim como seu controle político, bem como determinava que o Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional. Isso foi feito através da Emenda Constitucional n. 4, de 02 de setembro de 1961 (Ato Adicional) que designou ao Presidente da República competências como nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado; presidir as reuniões do Conselho de Ministros; sancionar, promulgar e fazer publicar as leis; vetar projetos de lei, entre outras. Já, ao Conselho de Ministros, promoveu a responsabilidade em relação a política do Governo e pela administração federal.

Vale destacar que a saída parlamentarista não adveio como resposta à insurgência dos ministros militares, mas, na verdade, fora uma ideia que já existia dentre os membros conservadores do Congresso e que imediatamente, com a carta de renúncia de Jânio Quadros – emergiu como uma possível jogada institucional.

A ideia do parlamentarismo surgiu ainda no dia da renúncia, quando o deputado conversador Mendes Gonçalves (PDT/MT), após a leitura da Carta de Jânio na Câmara, exclamou: Vamos adotar imediatamente o regime parlamentarista, com o objetivo de evitar que a aventura tome conta desta país!”. O sinal para alteração do sistema de governo também já havia sido dado pelo deputado Ranieri Mazzili, em seu parecer sobre a crise da Legalidade [...] Mas foi o senador udenista Afonso Arinos de Melo Franco quem buscou articular com os setores militares insurgentes a saída parlamentarista (MELO, 2009, p. 97)

Ainda na redação da Emenda Constitucional n. 4 havia uma disposição que criava a possibilidade de um plebiscito, qual seja: o artigo 22 dizia que a organização do sistema parlamentar de governo poderia ser complementada mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros e o artigo 25 estabelecia que a lei votada nos termos do art. 22 poderia dispor sobre a realização de plebiscito para que a população escolhesse entre a manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencialista, devendo essa consulta plebiscitária ser realizada nove meses antes do fim do período presidencial vigente à época (31 de janeiro de 1966, segundo o artigo 21 desta mesma Emenda Constitucional).

A imensa maioria do eleitorado de hoje desconhece o plebiscito realizado durante a presidência de João Goulart (governo parlamentar chefiado por Hermes Lima), bem como as condições políticas de sua realização. As análises do período contêm precárias informações a respeito; enfatizam a questão da instituição capenga do parlamentarismo como uma “saída para a crise” provocada pela renúncia de Jânio Quadros (agosto de 1961), mas pouco contribuem para a compreensão do recurso ao plebiscito. Ambos, no entanto – parlamentarismo e plebiscito – passaram à nossa história política como avatares produzidos pelo populismo: o parlamentarismo como “remendo” e o plebiscito como “demagogia”. (BENAVIDES, 1993, p. 75)

De todo modo, a reação de então chefe do Executivo, João Goulart, bem como todos os setores que o apoiavam foi imediata e constante, fato que inviabilizou o governo de diversos primeiros-ministros. Diante disso, o Congresso Nacional promulgou a Lei Complementar n. 2 de 16 de setembro de 1962, que definia em seu artigo 2º que a Emenda Constitucional n. 4 seria submetida a *referendum* popular no dia 6 de janeiro de 1963 – mais de dois anos antes da data estabelecida para a possível consulta popular, regra que o artigo 25 da EC n. 4 dispunha sobre.

No remodelamento proposto pela Emenda n. 4, indicou-se que poderia haver complementação do sistema parlamentar de governo mediante leis votadas nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta de seus membros. No exercício dessa competência, o Congresso poderia determinar a realização de um plebiscito para decidir pela manutenção do sistema parlamentar ou volta do sistema presidencial; caso optasse pela referida consulta popular, esta deveria ocorrer 9 meses antes do término do período presidencial de João Goulart. Posteriormente, em 16 de setembro de 1962, a Lei Complementar n. 2 determinou que a Emenda Constitucional n. 4 seria submetida a “referendum popular” no dia 6 de janeiro de 1963. Essa convocação de consulta popular estava em desacordo com o determinado na Emenda Constitucional, pois que a autorização dada pela emenda foi de que o Legislativo poderia convocar consulta popular sobre o sistema de governo, que, nesse caso, deveria se realizar 9 meses antes do término do mandato presidencial. Conforme redação do art. 21 da própria Emenda n. 4, o prazo de mandato presidencial de João Goulart iria até 31 de janeiro de 1966; logo, o plebiscito somente poderia ser programado para abril de 1965. Assim, teria havido uma antecipação de consulta popular, forçada sobretudo pela atuação de Goulart. (SOARES, 2017, p. 540-541)

Além disso, no parágrafo primeiro do artigo 2º, determinava que após a declaração do resultado pelo Superior Tribunal Eleitoral, o Congresso deveria organizar o sistema de governo escolhido pela população dentro do prazo de 90 dias e, caso isto não se sucedesse, seria mantida em vigor a EC n. 4 ou vigoraria novamente, em sua plenitude, a Constituição de 1946, de acordo com o modelo vencedor. Isto é, a consulta popular teria caráter vinculante.

Aos cidadãos foi proposta a seguinte questão: “aprova o ato adicional que institui o Parlamentarismo?”. E a resposta foi clara pois 76,98% de mais de doze milhões de votantes responderam “não”. Assim, o presidencialismo ascendeu novamente.

No entanto, a partir desse resultado o atrito social entre as diferentes agendas políticas ensandeceu e a polarização entre direita e esquerda se tornou cada vez mais rija e inegociável.

A partir do plebiscito, a luta política caminhou rapidamente para a radicalização sem precedentes. Os conflitos reduziram-se cada vez mais à oposição esquerda/direitos, sem deixar espaço para negociação. As direitas civil e militar começaram a organizar-se e preparar-se para o confronto. Surgiram organizações como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), financiado por empresários nacionais e estrangeiros; o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que apoiava financeiramente políticos da oposição e organizações sindicais e estudantis contrárias ao governo; a Ação Democrática Parlamentar (ADP), que reunia deputados conservadores de vários partidos. Essas organizações vinham unir-se a outras mais antigas, como as associações comerciais de industriais, as associações de proprietários rurais, parte da hierarquia da Igreja Católica, e a ESG. O bordão do anticomunismo foi usado intensamente. Planos para derrubar o presidente começaram a ser traçados, contando com a simpatia do governo norte-americano. Do lado da esquerda não houve menor atividade, embora a unidade fosse mais frágil. (CARVALHO, 2008, p. 131)

A partir desse estado de coisas político-institucional e mediante profundo embate social, chegava ao fim a primeira experiência democrática brasileira em 1964, com o golpe de Estado civil-militar que estabeleceu um regime ditatorial que assombrou o país por mais de duas décadas.

Os governos militares do Brasil são demarcados em três grandes fases por José Murilo de Carvalho (2008, p. 157-158):

- 1964 a 1968: corresponde ao governo do general Castelo Branco e primeiro ano do governo do general Costa e Silva, é caracterizada por forte repressão de direitos políticos seguida de abrandamentos;
- 1968 a 1974: representa o período de maior esvaziamento dos direitos civis e políticos, o período combinou abrupta e violenta repressão política com forte crescimento econômico e profundo endividamento externo.

- 1974 a 1985: a fase final da ditadura militar engloba a posse de Ernesto Geisel até a eleição indireta de Tancredo Neves e é marcada com gradual liberalização e transição de regime político.

Do ponto de vista político, a ditadura militar invalidou os direitos políticos sem, necessariamente, extinguir as instituições de feição democrática, isto é, os Poderes Legislativo e Judiciário foram conservados, embora suas competências fossem constantemente violadas, a Constituição de 1946 não foi prontamente eliminada, mas seu conteúdo de nada valia, especialmente com a emissão dos Atos Institucionais e seus complementos, do mesmo modo eleições periódicas para certos cargos permaneceram, mas as capacidades de atuação política dos eleitos era limitada e suas prerrogativas mitigadas.

Com efeito, a Constituição de 1967 é produto do golpe de Estado civil-militar de 1964 que pôs fim ao período democrático iniciado em 1946, bem como ao governo do Presidente João Goulart e suas propostas de reformas estruturais do País que tanto amedrontava as elites, principalmente pelo seu caráter distributivo. Assumido com certa facilidade o poder pelos militares, o primeiro fato marcante da conjuntura política de 1964 é o de que, embora o contexto fosse de exceção, não se abriu mão de maneira radical das instituições e práticas de caráter tipicamente democráticas, gerando, assim, uma contradição no funcionamento interno do próprio regime. Dessa forma, o golpe militar de 1964, apesar de caracterizar um ato político de força e de desrespeito às instituições, não eliminou os mecanismos democráticos liberais até então vigentes. Manteve os Poderes Legislativo e Judiciário em funcionamento, mesmo violando constantemente as suas prerrogativas; não decretou de pronto a extinção da Constituição de 1946, mas desrespeitou o seu texto cada vez que emitia um Ato Institucional e seus complementos; continuou a implementar eleições periódicas para alguns cargos, sem, contudo, garantir ampla e irrestrita liberdade na atuação política. (SOARES, 2017, p. 543-544)

Diante disso, é compreensível porque a formalização jurídica do golpe de 1964 apenas se concretiza em 1967, posto que uma das preocupações dos golpistas era manter uma pretensa imagem de legitimidade institucional frente a instauração jurídica-institucional do regime ditatorial.

3.1.5 O “regime militar”, a Constituição de 1967 e a gradual transição democrática

No entanto, entre o golpe militar e a produção de sua Constituição em 1967, diversas medidas foram tomadas para mitigar os poderes do Legislativo, especialmente, e do Judiciário, e, paralelamente, fortalecer o papel do Executivo. Para tal, foram editados quatro Atos Institucionais e quinze emendas constitucionais, as quais dispunham sobre reformas nos Poderes Legislativo e Judiciário, no sistema financeiro e tributário. (BONAVIDES, 1991)

A fachada de legitimidade foi demonstrada no próprio conteúdo dos atos institucionais editados sob a égide do governo militar. O Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para se reunir, de forma extraordinária, pelo período de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Ainda, nos considerandos do AI-4 os militares declaravam que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atendia às exigências nacionais, afirmava ainda que se tornou imperioso dar ao Brasil uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da “Revolução” (como os militares denominavam o Golpe de 1964) e que ao Congresso Nacional caberia a elaboração da lei constitucional.

No entanto, percebe-se que, ao mesmo tempo em que o governo visava criar uma aparência de legitimidade institucional para a nova Constituição ao evitar que o documento fosse formalizado por meio de outorga, deu um diminuto prazo para que o Congresso votasse e promulgasse uma Constituição editada pelo Presidente da República, subvertendo o processo constitucional e objetivando mera homologação por parte do Congresso.

O AI-1 já enunciava: “A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização”. Essa é uma constante no pensamento dos integrantes do movimento de 64, e é por isso que havia tanta preocupação com a edição de uma nova Constituição e com a manutenção do Congresso. Castello Branco preocupava-se intensamente com a recepção e repercussão deste ou daquele ato, desta ou daquela Constituição “lá fora”, na Europa e nos Estados Unidos, pois a caracterização do golpe colocaria mol o Brasil no mundo democrático. Mas essa preocupação não nos impede de constatar que a verdadeira Constituição daqueles anos foram os atos institucionais [...] O AI-4 convoca o Congresso Nacional a reunir-se extraordinariamente para discutir e votar um novo texto constitucional. Diga-se, de passagem, que o ato fixava um cronograma tão rígido para a apresentação, discussão e promulgação do texto que mais parecia tratar-se da abertura de uma nova estrada rodoviária ou da construção de mais uma ponte. (BONAVIDES, 1991, p. 429-430)

Nesse sentido, diante das opções de convocar uma assembleia popular para a formação de uma Constituinte ou impor mais um ato meramente a partir da força do Executivo, o Marechal Castello Branco decidiu pela inovação ao criar o chamado “Poder Constituinte Congressional”. (BONAVIDES, 1991)

De toda forma, materialmente, o país estava frente a nada mais que uma fachada de legitimidade, orquestrada por governo golpista que se aproveitava para formalizar um Poder Executivo inflado, que tinha capacidade de editar normas revestidas da chamada cláusula de

excludência, que impossibilitava o exame por qualquer outra autoridade dos atos emanados pelo “Poder Revolucionário”.

Logo, constituiu-se um diploma que institucionalizava a manutenção da realidade imposta pelo golpe de 1964: um Poder Executivo que prevalecia diante do sucateamento dos Poderes Judiciário e Legislativo e a permanência de um governo ditatorial em essência que se revestia de aparente legitimidade democrática frente as pressões internacionais.

Não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte. Isso porque os parlamentares além de não estarem investidos de faculdades constituintes, estavam também cerceados pelos atos institucionais. A coação ao trabalho dos parlamentares exercida pelos atos excepcionais, impediu que os representantes do povo, mesmo sem os poderes constituintes autorizados pelo eleitorado, pudessem fazer uma Carta Constitucional relativamente independente. Sabe-se que o SNI opinou pelo preparo de uma Constituição que pudesse “constitucionalizar o institucional”, mas que pretendia o órgão de informações do período ditatorial era construir uma atmosfera favorável ao “sistema” que se impopularizava e formar opinião internacional com a idéia de um regime com sua Carta constitucional votada pelo Parlamento. (BONAVIDES, 1991, p. 432-433)

Quanto aos mecanismos de participação direta havia apenas uma menção no artigo 14 ao dispor sobre a competência de Lei Complementar para estabelecer os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos Municípios.

A Lei Complementar n. 1, de 9 de novembro de 1967, sobre os requisitos delimitados no artigo 14 da Carta de 1967. A partir disto, determinava que as Assembleias Legislativas, respeitados os parâmetros de população e renda dispostos no artigo 2º desta Lei Complementar, determinariam a realização de plebiscito para consulta à população da área territorial a ser elevada à categoria de Município.

A Emenda Constitucional n. 01 de 17 de outubro de 1969 é considerada por alguns como um novo texto constitucional - entendimento não pacificado - que impulsionou avaliações diversas e profunda reflexão aos estudiosos do tema.

A Emenda nº 1, de 1969, ao substituir a Constituição de 1967, tornou-se de fato a nova Carta, adaptando os vários atos institucionais e complementares. O Executivo se fortaleceu a pretexto de que seguia critérios universais predominantes. É o Governo com a supremacia do Executivo, iniciando uma fase em que o problema da legitimidade constitucional o preocupava, mas nem por isso levou a considerar os protestos da sociedade contra a concentração autoritária do poder. A preocupação dessa legitimidade era de tal ordem que a Emenda de 1969 não foi considerada autonomamente pelos juristas. [...] A procura de legitimidade constitucional e da institucionalização do “sistema” não encontrou mesmo com a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969, condições de seriedade da proposta e das intenções do Governo. O poder arbitrário do sistema desnudou suas reais intenções, exatamente quando os dispositivos formais dos textos que garantiram a liberdade de expressão,

de reunião, de imprensa, foram violentados pela censura e pela repressão policial. (BONAVIDES, 1991, p. 443-444)

De todo modo, a Emenda não trouxe qualquer novidade no que tange aos mecanismos de participação direta da população na política e esvaziou ainda mais os direitos de cidadania já dilacerados, fato presumível, considerando-se que o papel desta Emenda era o de estreitar e fortalecer o estado de coisas formalizado pela Carta de 1967, isto é, expandir ainda mais o Executivo, mitigar as capacidades dos demais poderes e entes, bem como suprimir as vozes daqueles que se opunham ao governo.

A nova Constituição, nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, foi exclusivamente autoritária, porque no âmbito da federação centralizava poderes na União e concentrava-os na organização política. “Esqueceu-se que, muitas vezes, os problemas nacionais não são resolvidos menos porque faltam poderes para tanto do que porque faltam coragem e espírito de iniciativa”. Com efeito, não somente determinou o respeito pelas Constituições estaduais de certos princípios, como exigiu a cópia estrita de parcelas inteiras de seu texto (art. 13, e incisos). Muito embora a competência dos Estados persistisse residual, a enumeração quase que exaustiva da competência e poderes da União tornava mínima a autonomia dos Estados (arts. 8º à 12, c.c. art. 13, § 1º). Exorbitou as funções do Presidente da República, a quem, entre outras atribuições, foi conferida a iniciativa para a proposição de emendas à Constituição (art. 50, inciso II) e a autorização de editar decretos, com força de lei, nas hipóteses de urgência ou de interesse público relevante, sobre matérias pertinentes à segurança nacional e às finanças públicas (art. 58). (DUARTE NETO, 2009, p. 200-201)

O gradual e controlado retorno da democracia brasileira começou com a chamada “abertura política” no governo do General Ernesto Geisel, processo que não foi alheio à atuação decisiva da oposição.

De início, ainda em 1974, Geisel relaxou as restrições à propaganda política o que, em 1978, resultou na revogação do AI-5, de 13 de dezembro de 1968. Essa medida medrou os ideais da ditadura ao permitir a suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos, ao ampliar a capacidade de censura e intervenção na atuação da imprensa, a possibilidade de suspensão do *habeas corpus* em casos de crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular, a instituição da cláusula de excludência, dava ao Presidente da República o poder de decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, bem como delegava ao Poder Executivo correspondente a autorização para legislar em todas as matérias e exercer as atribuições relativas.

Os clamores populares e a atuação da oposição durante o período de vigência do AI-5 se fez marcante nesse processo, tanto que Geisel se viu forçado a recuar.

O papel exercido pelas esquerdas e pelo agrupamento liberal-democrático composto de empresários nacionalistas e profissionais autônomos, fazia convergir para o MDB – o Movimento Democrático Brasileiro – toda a força de coesão da defesa das liberdades. [...] Abria-se o caminho para o encontro de soluções democráticas, forçando o governo militar a admitir a participação da comunidade até então ilhada e permanentemente sob suspeita, especialmente, o setor universitário e os intelectuais, sitiados como se vivessem uma fase de guerra intestina. As reações mais concretas se iniciaram com a concentração de Pernambuco, em 1971, quando o grupo progressista do MDB, que a imprensa e o povo identificou como *autêntico*, lançou a *Carta do Recife*, proclamando a necessidade de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte como forma de integração nacional no processo redemocratizados. Mais tarde, renascia nas Forças Armadas o espírito democrático e várias importantes patentes militares passaram a prestar declarações me favor das eleições diretas. Algumas manifestações foram abafadas pela censura. Punições se verificaram nos quartéis, alcançando oficiais que reclamavam o retorno à prática democrática. Mas, somente em 1984 se explicitaram as manifestações da sociedade e a movimentação das organizações associativas como a Ordem dos Advogados do Brasil, as federações e sindicatos de trabalhadores, com o apoio ostensivo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. (BONAVIDES, 1991, p. 444-445)

Após permitir mais liberdade nas propagandas eleitorais e, conseqüentemente, facilitar o diálogo da oposição com o povo, os resultados da eleição foram impactantes: o MDB ganhou 16 das 22 cadeiras do Senado e 165 das 364 da Câmara dos Deputados (a ARENA não possuía mais de 2/3 das cadeiras, quórum, necessário para aprovar Emendas Constitucionais).

Diante disso, o Governo buscava reverter o quadro e restringir novamente a capacidade política da oposição. Para tal suspendeu o Congresso por 15 dias e decretou mudanças como eleições indiretas para Governador e de um terço dos senadores, limitação da propaganda eleitoral e eliminou a exigência de dois terços para reformas constitucionais. Apesar de todas as medidas, o Congresso votou o fim do AI-5 em 1978. (CARVALHO, 2008)

Ainda no governo de Geisel, 120 exilados políticos regressaram ao Brasil, mas foi sob o governo de General João Figueiredo que o Congresso votou a Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979, conhecida como “Lei da Anistia”. Esta lei concedia anistia a todos aqueles que cometeram crimes políticos ou crimes conexos, como crimes eleitorais, assim como aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, sendo a anistia aplicada também aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares, considerado o período entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979 - vale destacar que a citada lei anistiava ambos os lados, ou seja, oprimidos e opressores do governo.

Além disso, ainda em 1979, foi abolida a imposição do bipartidarismo, sendo extintos os partidos MDB e ARENA, dando lugar a ascensão de seis partidos políticos:

- A ARENA deu lugar ao Partido Democrático Social (PDS);
- O MDB transformou-se no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e os integrantes “moderados” do MDB formaram o Partido Popular (PP), que logo se juntou ao PMDB;
- O antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) repartiu-se em PTB e Partido Democrático Trabalhista (PDT);
- Em 1980, foi criado o Partido dos Trabalhadores (PT).

Outra medida de abertura política foram as eleições diretas para governadores de estados, que ocorreu em 1982, junto com as eleições para o Congresso Nacional, além da mitigação dos poderes dos órgãos de repressão.

Tudo isso ocorreu com respaldo e forte atuação da oposição no campo político, bem como de ações populares que resultaram nas Diretas Já.

Por sua vez, inicialmente, a eleição de 1985 deveria seguir os moldes dos anos anteriores, isto é, o Presidente da República seria escolhido por um Colégio Eleitoral constituído de membros do Congresso e delegados das assembleias estaduais. No entanto, a gradual transição proposta pelos militares já se mostrava inaceitavelmente lenta e uma emenda constitucional (PEC n. 5 de 1983) passa a ser discutida no Congresso para que a eleições sejam diretas.

Apesar do posicionamento do governo contra as eleições diretas, a mobilização popular em favor das eleições diretas ecoou de forma clara, diante da execução de diversos comícios, reunião de milhões de pessoas e participação de líderes de partidos da oposição, presidentes de associações influentes e figuras célebres da época, como artistas e atletas profissionais.

Todavia, mesmo com a pressão política e social, não foi obtido o quórum de dois terços necessários para aprovação de emenda constitucional: foram 298 votos a favor dos 320 necessários para concretização da emenda à constituição.

Em 1984, o Congresso irá discutir uma emenda constitucional prevendo a eleição direta para Presidente da República, proposta pelo deputado Dante de Oliveira do PMDB. [...] Enquanto na esfera do Poder Legislativo se discutia a questão, nas ruas a mobilização popular explodia a partir de grandes comícios que visavam influenciar a decisão dos legisladores. As *Diretas Já*, como ficou conhecido o movimento, reuniu milhares de pessoas em todo País de novembro de 1983 a abril de 1984. Para se ter uma ideia da magnitude do movimento, o último comício realizado no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, reuniu mais de 1,5 milhão de pessoas. O objetivo político era claro: inviabilizar a sucessão presidencial via Colégio Eleitoral. A grande novidade das *Diretas Já* era o fato de que o cenário político de luta tendia, pelo menos

em parte, a se deslocar das instituições para as ruas. Era a prova inequívoca do descontentamento com o regime militar e da perspectiva de mudanças, dessa vez, de baixo para cima. (SOARES, 2017, p. 548)

Embora a eleição direta não tenha se consumado diante da derrota da PEC n. 5 na Câmara dos Deputados, as pressões sociais ecoaram nas esferas políticas-institucionais e, mesmo com uma eleição mediada pelo Colégio Eleitoral dominado pelo governo, o candidato lançado pela oposição, Tancredo Neves, emergiu vitorioso, em 15 de janeiro de 1985, apoiado massivamente pela opinião pública, recebendo 480 votos, contra os 180 do candidato do governo, Paulo Maluf, marcando, assim, a superação dos governos militares. (CARVALHO, 2008)

Tancredo Neves faleceu antes de sua posse, portanto, seu vice-presidente, José Sarney, ex-líder de frentes alinhadas à ditadura, foi quem assumiu a presidência.

Superados os governos militares, a efetivação das eleições diretas se materializou por meio da Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, que modificou o artigo 74 da Constituição de 1967, estabelecendo sufrágio universal e voto direto e secreto.

Frustrada a expectativa popular de participar diretamente da escolha do Presidente da República, ocorre eleição pelo Colégio Eleitoral: com 480 votos, Tancredo Neves foi eleito Presidente em 15 de janeiro de 1985; entretanto, não chegou a ocupar a cadeira para a qual fora eleito, já que, pouco antes de sua posse, em 14 de março, adoece gravemente, falecendo em 21 de abril. Assim, é José Sarney, um ex-líder do partido que deu sustentação ao regime militar, recém-filiado às fileiras da oposição, que assumirá efetivamente a Presidência da República. A extinção do Colégio Eleitoral, tão esperada pelo movimento das *Diretas Já*, só ocorreria a partir da Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, que alterou o art. 74 da Carta de 1967, prevendo que Presidente e Vice seriam eleitos, simultaneamente, por sufrágio universal e voto direto e secreto em todo o País. Por fim, verifica-se que todo esse processo de retenção das forças sociais ocasionada por uma transição longa e controlada acabou potencializando a reação da sociedade civil. As *Diretas Já* foram um desses reflexos. Estavam abertas as portas para um processo constituinte. (SOARES, 2017, 548-549)

O regime militar foi caracterizado pela mitigação dos direitos políticos e ampliação dos direitos sociais, com tentativas de apaziguar os ânimos com respaldo em manobras no âmbito da economia. Nesse sentido, José Murilo de Carvalho (2008, p. 190) pondera:

Como avaliar os 21 anos de governo militar sob o ponto de vista da construção da cidadania? Houve retrocessos claros, houve avanços também claros, a partir de 1974, e houve situações ambíguas. Começamos pela relação entre direitos sociais e políticos. Nesse ponto os governos militares repetiram a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo que restringiam os direitos políticos. O período democrático entre 1945 e 1964 se caracterizara pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais. Pode-se dizer

que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social. (CARVALHO, 2008, p. 190)

Assim, com a escolha de um presidente não militar e com a edição da Emenda Constitucional que assegurava eleições diretas, estava oficialmente deflagrada a reconstrução de um novo estado de coisas democrático perante as ruínas do regime ditatorial.

A mera existência do governo militar enfatizava a necessidade de uma Assembleia Nacional Constituinte livre e autônoma, com o propósito de reestabelecer a estrutura institucional política do Brasil. Isto era considerado um caminho inevitável para aqueles que se opunham e resistiam ao governo autoritário. Consequentemente, desde os anos iniciais da década de 1970, esse assunto já estava em pauta. Após o fracasso do movimento popular conhecido como "Diretas Já", os esforços se voltaram para a formação de uma Constituinte. (SOARES, 2017)

Nesse período, anterior aos trabalhos Constituintes, três momentos marcaram a mobilização nacional. O **primeiro** teve sua gênese na campanha popular pela abertura política durante toda a década de setenta do século passado. Tratou-se de um processo com avanços e retrocessos, conquistas e perdas, que se confunde com a própria convocação da Constituinte. O **segundo** com a campanha das "Diretas Já", que reuniu diversos segmentos da sociedade civil em prol de uma Emenda constitucional, que reintroduzisse as eleições diretas para a Presidência da República. Frustrado esse primeiro anseio popular, a união de esforços foi direcionada para a **terceira** fase, que consistiu no esforço político para eleger Tancredo Neves, candidato de oposição, para a Presidência da República. Eleito Presidente da República em janeiro de 1985, uma nova fatalidade veio ceifar a aspiração popular. Sobrevindo-lhe doença, faleceu antes de assumir o mandato. Em sua substituição foi empossado o Vice-Presidente José Sarney, que já em junho de 1985, dando cumprimento as promessas de Tancredo Neves de possibilitar uma Constituição legítima à nação brasileira, enviou uma mensagem ao Congresso Nacional propondo a sua convocação. (DUARTE NETO, 2009, p. 206)

No dia 28 de junho de 1985, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Emenda Constitucional para que uma Assembleia Nacional Constituinte fosse convocada. Houve grande discussão em torno da natureza da Constituinte, isto é, se ela seria formada por membros exclusivamente designados para sua elaboração ou se composta pelos membros do Congresso.

Organizações e movimentos sociais foram protagonistas ao exercer pressão sobre os parlamentares, buscando modificar a proposta original e sugerindo a formação de uma Constituinte exclusiva e independente.

3.1.6 A Constituinte de 1987-1988

A formação da Constituinte que redigiu a Carta de 1988 surgiu de um processo que residia no embate entre a construção de um grupo de legisladores originais com resquícios da ditadura militar ou a ascensão de um novo ambiente institucional por si só. Importante compreender que havia uma grande discussão sobre se o “Poder Constituinte Congressual” seria novamente utilizado, com membros do legislativo já eleitos atuando como redatores da Constituição, ou se haveria a criação de uma Constituinte com finalidade exclusiva e soberana.

Nesse sentido, a proposta enviada pelo Executivo optava por um Congresso Constituinte. No entanto, organizações e movimentos sociais exerceram pressão para que fosse realizada a alteração para uma Constituinte exclusiva. (SOARES, 2017)

O relator, Deputado Flávio Bierrenbach, cedeu às tensões sociais e políticas e modificou a redação do Projeto dispondo da execução de um plebiscito, em 2 de março de 1986, para que os cidadãos, por meio de consulta popular, decidissem sobre o tema – ponto que não foi aceito.

A Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985, estabeleceu em seu art. 1º que os Deputados Federais e Senadores deveriam se reunir em Assembleia Nacional Constituinte, com poderes soberanos e desembaraçados, no dia 1º de fevereiro de 1987.

Assim sendo, a saída institucional imposta pela Emenda citada era a formação de um Congresso Constituinte, o qual teria seus membros como legisladores comuns na vigência da Carta promulgada. Além disso, a partir da redação da Emenda restava vencida a tese de que a Constituição deveria passar com exame popular por meio de referendo, determinando que sua promulgação se daria com a aprovação de seu texto em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Constituinte.

Com esse cenário geral, era possível esperar que o processo constituinte daria vida a um Texto Político matizado principalmente pelo conservadorismo. Aliás, a classificação de Linz e Stepan quanto ao Texto Constitucional de 1988 e seu contexto não deixa dúvidas: “uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder de facto das instituições e forças não democráticas”. Ao fim, contudo, o produto da Constituinte acabou sendo contraditório em muitos aspectos, visto que elementos progressistas aparecem em seu apanhado geral, juntamente com outros conservadores, sobretudo quanto à estrutura de poder. Nas palavras de Silva, apesar de tudo, “fez-se uma Constituição que rompeu com o passado, por isso é combatida pelas elites conservadoras”. (SOARES, 2017, p. 551-552)

Em momento posterior, o Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985, instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta por 50 membros de livre escolha do Presidente da República e que tinha como finalidade desenvolver pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, pelo prazo de dez meses, a partir de 20 de agosto de 1985.

Os trabalhos dessa Comissão resultaram em um documento que pretendia atuar como anteprojeto constitucional, que fora apresentado ao Chefe do Executivo em 18 de setembro de 1986, mas, na realidade, recebeu o tratamento de um relatório ou documentário, não sendo remetido à Constituinte e sim ao Ministério da Justiça, por despacho presidencial. (BONAVIDES, 1991)

O resultado, no entanto, não foi condizente com a percepção dos analistas políticos e juristas da época, tendo em vista que o conteúdo da Carta de 1988 apresenta teor progressista. Tal dissonância pode ser explicada por alguns elementos, como destaca Alessandro Soares (2017, p. 552-553):

Com leitura similar, Bresser-Pereira conclui que “o fato de a transição ter sido conservadora limitou a mudança que poderia ocorrer, mas ao mesmo tempo deu mais legitimidade a uma constituição progressista e nacional como é a Constituição de 1988”. Três situações conjunturais aqui parecem compor o universo explicativo dessa situação: (i) como havia vontade de participação retida no âmbito da sociedade desde a ditadura, era apenas necessário que houvesse algum nível de abertura na constituinte para que esta se manifestasse e influísse no processo; (ii) embora o pensamento de direita fosse maioria entre os constituintes, a verdade é que estes não atuavam em bloco, conjuntamente, encontrando-se dispersos; (iii) o modelo descentralizado instituído pelo Regimento Interno da constituinte possibilitou a participação cidadã, bem como a inserção de diversos assuntos de caráter progressista no texto. (SOARES, 2017, p. 552-553)

O modelo descentralizado adotado pelo Regimento Interno da Constituinte, de 25 de março, por meio do Projeto de Resolução n. 2 de 1987, abriu caminho para que o resultado percebido tenha sido diferente do esperado.

O Regimento Interno provisório (Projeto de Resolução n. 2), de 5 de fevereiro de 1987, previa a formação de cinco comissões, em seu artigo 15, para elaboração do projeto de Constituição, sendo estas: Comissão da Declaração dos Direitos e Garantias, Comissão da Organização Federal, Comissão da Organização dos Poderes, Comissão da Ordem econômica e social, família, educação e cultura e Comissão de Sistematização. Estas poderiam ser divididas em subcomissões, como dispunha o parágrafo 6º do art. 13.

De todo modo, o Regimento Interno definitivo (Resolução n. 2), de 25 de março de 1987, determinava, por sua vez, a existência de 8 comissões, integradas, cada uma, por 63 (sessenta e três) membros titulares e igual número de suplentes (artigo 13), somada a Comissão de Sistematização (parágrafo primeiro). Além disso, cada uma dessas comissões foi repartida em 3 subcomissões.

O Regimento Interno possibilitava algumas opções de participação popular na construção da nova Constituição, seja por meio de entidades representativas ou diretamente pelos cidadãos.

O art. 13, § 11, estabeleceu a faculdade de apresentação de sugestões, contendo matéria constitucional, às Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade. Nesse sentido, o art. 14 também dispunha que as Subcomissões deveriam destinar de 5 a 8 reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade. (BRASIL, 1987)

Além disso, o art. 24 apresentava uma opção de participação popular por meio de Emenda ao Projeto de Constituição, condicionada a subscrição por 30.000 ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, ao menos, 3 entidades associativas, legalmente constituídas, as quais seriam responsáveis pela idoneidade das assinaturas, bem como ou requisitos listados no citado artigo.

Encaminhados os trabalhos das comissões, o relator Bernardo Cabral, trouxe à Comissão de Sistematização um texto redigido em 25 de junho de 1987, reunindo os diversos anteprojetos em 551 artigos e que, dado o tamanho e a diversidade de assuntos amalgamados, ficou conhecido como “Frankenstein”. A esse foram oferecidas 5.615 emendas, que recepcionadas possibilitou um substitutivo que recebeu o nome de “Cabral zero”.⁴³⁹ **Em sequência, em 26 de agosto foi apresentado outro substitutivo com 374 artigos, chamado de “Cabral 1”, no qual estavam absorvidas 20.790 emendas de plenário e 122 populares.** Por fim, veio à Comissão o chamado “Cabral 2”, mais sóbrio, com 336 artigos. Com o início dos debates na Comissão de Sistematização, percebeu-se que a maioria dos constituintes estava excluída das discussões e votações. Observeu-se que a persistir os trabalhos, o espírito da Assembléia Constituinte estaria comprometido pela não intervenção de todos constituintes. (DUARTE NETO, 2009, p. 209-210) **(grifos nossos)**

Não obstante a estruturação descentralizada, que foi um dos motivadores de uma Carta Constitucional mais progressista, houve um espasmo em sentido contrário por parte de membros de agenda mais conservadora. O advento do “Centrão” nasceu da insatisfação de integrantes de diferentes legendas diante da atuação da Comissão de Sistematização e tinha como objetivo inicial editar uma reforma regimental visando remediar o cenário em que a maior parte dos constituintes restavam excluídos das discussões e votações.

Em 3 de dezembro de 1987 o chamado “Centrão” conseguiu aprovar um substitutivo que gerou rebuliço e, inclusive, a retirada de parlamentares do plenário, bem como permitiu novas emendas ao projeto da Comissão de Sistematização.

A discussão de votação por parte da Assembleia só se materializou entre janeiro e julho de 1988, a partir de quando se iniciou o segundo turno de votações.

A Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e apresentando claros avanços em diversos campos. Inclusive no que tange a cidadania, podendo-se afirmar que em todos seus aspectos os direitos de cidadania foram impactos, ou seja, nos direitos sociais, civis e políticos. Em relação aos direitos políticos, destaca-se a introdução de mecanismos de participação direta da população na política, tema que, inclusive, foi objeto de uma das emendas populares propostas à Constituinte, com 402.266 de subscrições.

Importante destacar que, dentre essas emendas populares, encontramos uma assinada por 402.266 pessoas tratando dos instrumentos e das formas de participação popular. Vê-se, então, que a Assembleia Constituinte (1987-1988) foi permeada por pressões de todos os tipos, uma vez que vários grupos de interesses fizeram comparecer as suas demandas; com isso, o texto final acabou tendo um caráter popular, democrático e desenvolvimentista (SOARES, 2017, p. 554)

A partir desse marco histórico da Constituição de 1988 que o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro passa a ter como parte de si um rol mais amplo e abrangente de instrumentos de democracia semidireta, adesão que demonstrou, mais uma vez, a intenção progressista e de ruptura com o estado de coisas anterior.

3.2. APARATO CONSTITUCIONAL PARA PARTICIPAÇÃO POPULAR E OUTROS MECANISMOS NÃO EXISTENTES NA CARTA BRASILEIRA

O texto aprovado da Constituição de 1988 contém 250 artigos e pode ser caracterizado como uma Constituição “analítica, heterogênea, de redação imprecisa e excesso de dispositivos concretos sem grandeza para a estatura constitucional” (DUARTE NETO, 2009, p. 210).

A ideia de participação popular e fortalecimento dos direitos políticos está no cerne da estrutura política construída pela Carta de 1988, com a declaração logo no parágrafo primeiro do art. 1º de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Assim, fica demonstrada uma ideologia pautada em direitos de cidadania e a semente para edificação de um sistema político com elementos de representação política, bem como de participação direta.

Nesse sentido, o Capítulo IV do Título II aborda os direitos políticos, dispondo que a soberania popular deve ser exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto e por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O sufrágio universal engloba o direito de todos os cidadãos participarem do processo político e da discussão pública. Segundo Soares (2017) o sufrágio universal é consequência lógica do princípio da soberania popular, bem como o voto é um desdobramento do sufrágio universal, sendo o voto é o meio pelo qual o cidadão expressa sua soberania e direito de participação.

Aponta-se ainda que o voto é elemento essencial da democracia quando observada da perspectiva procedimental, é o meio pelo qual os representantes políticos são escolhidos pelos cidadão e é um vínculo indispensável para democracia representativa como forma de governo. O voto, no entanto, não é um elemento exclusivo da faceta representativa da democracia: é fato e meio integrante a indispensável da escolha do corpo político, mas também é parte essencial da participação direta, sendo instrumento de formalização da opinião popular na decisão política ou legislativa.

Os mecanismos de democracia semidireta brasileira, por sua vez, são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, sendo instrumentos regulamentados pela lei 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Observa-se que existiu um espaço de praticamente 10 anos entre a vigência da Constituição e a lei regulamentadora – nesse período, discutia-se a aplicabilidade imediata ou não dos mecanismos de democracia semidireta. Um argumento a favor

da eficácia imediata era de que se tratava de um direito fundamental e, como tal, não poderia ter o seu exercício negado. Advogando contra, havia a objeção de que o Texto Constitucional era claro ao estabelecer que plebiscito, referendo e iniciativa popular seriam exercitáveis apenas “nos termos da lei” (SOARES, 2017 p. 557)

Adiante serão examinados os mecanismos de democracia semidireta integrantes do sistema constitucional brasileiro, bem como outros instrumentos que não foram contemplados pela Constituição de 1988.

3.2.1 Plebiscito e referendo

O plebiscito e o referendo são espécies do gênero “consultas populares”. Na esfera constitucional, tais mecanismos consistem em manifestações realizadas por meio dos eleitores sobre as medidas legislativas ou decisões governamentais, de modo que os eleitores devem assinalar sua concordância ou não com determinado tema ou decisão.

A nomenclatura dada e o conteúdo integrante dos termos são delimitados pelo legislador constitucional, quando se trata de mecanismos desta ordem, não cabendo uma definição única e idêntica para todos os ordenamentos, apresentando modos de aplicação específicos – o que se mantém é o caráter de consulta à população.

Como origem etimológica, o referendo advém da expressão latina *ad referendum* que significa “sob condição de referir, de reportar a”. Nesse sentido, a ideia do instituto, por sua essência, reside na validação de uma ação por outrem, que só fará efeito com a manifestação deste segundo. (URBANO, 1998)

O plebiscito, por sua vez, também possui origem no latim, deriva do termo *plebiscitum*, do direito público romano, ao indicar uma decisão tomada pela plebe, mediante voto, na reunião chamada *consilium plebis* e que era vinculante, inicialmente, apenas para aqueles integrantes da plebe e, posteriormente (*Lex Hortensias*), expandiu sua incidência para os cidadãos. (SOARES, 2017)

Para além do conceito positivado, historicamente, os termos referendo e plebiscito são valorados de modo divergente – o primeiro detém conotações positivas, enquanto o segundo já carregou consigo um peso de desvirtuamento da manifestação popular. Soares (2017, p. 101) contextualiza a perspectiva de diferentes autores que interpretam o refendo como meio de expressão genuína da vontade popular e o plebiscito como mero instrumento para validação das vontades dos governantes, mesmo quando confrontam leis e a constituição.

Diante disso, a palavra plebiscito é usada, por vezes, para aludir a referendos que têm sua finalidade usurpada e redirecionada para conservar a disposição do poder de modo que demonstra caráter antidemocrático. (SETALA, 1997)

A concepção negativa do plebiscito advém, especialmente, da experiência francesa, que possui um “horror ao plebiscito”, como caracterizado por Benevides (1996, p. 58), expressão que faz referência às consultas populares realizadas com o intuito de preservar e expandir o poder pessoal dos governantes (especificamente Napoleão Bonaparte e Luís Napoleão), também como “teste de prestígio” do presidente De Gaulle, na V República.

A concepção do plebiscito como uma noção pejorativa resulta de um trauma político francês. As consultas populares implementadas por Napoleão Bonaparte e Luís Bonaparte marcaram decididamente o destino negativo do conceito. Ambos os personagens, alega-se, utilizaram o procedimento de consulta popular com o claro objetivo de reforçar e legitimar *post factum* a posição de poder pessoal. Assim, a partir de um contato direto com os cidadãos, era possível neutralizar as instituições e outras forças políticas organizadas, como o Poder Legislativo. Em síntese, o plebiscito significava “a delegação da soberania a um chefe, o apoio incondicional ao regime e às medidas políticas”. (SOARES, 2017, p. 102-103)

As principais características desse “referendo perverso” foram o apelo ao povo de modo cesarista e demagógico, a falta de alternativas cabíveis na consulta ao povo, o uso do plebiscito como mecanismo legal para um golpe de Estado e manipulação à adesão da agenda política do líder (BENEVIDES, 1996, p. 58). Daí advém a percepção da doutrina francesa do referendo como algo positivo e o plebiscito de conotação negativa (SOARES, 2017, p. 103).

Interessante destacar que, naquele recorte histórico, havia uma oposição teórica dos socialistas aos mecanismos de democracia semidireta, argumentando que estes mecanismos favoreciam a manipulação e falta de ordem àqueles que possuem essência contrarrevolucionária. (BONAVIDES, 1996)

Retomando as perspectivas teóricas e não valorativas sobre os institutos de consulta popular examinados, a diferença entre referendo e plebiscito podem ser delineados de diversas formas, e não há uma fórmula válida para todos os ordenamentos jurídicos. Nesse sentido, Alessandro Soares (2017, p. 103-104) discorre:

Alguns autores preferem ver a distinção entre plebiscito e referendo no tipo de matéria que cada uma dessas consultas deve abordar, ou seja, ambos os institutos seriam iguais do ponto de vista formal, diferindo apenas quanto ao objeto de que tratam. Com efeito, o plebiscito diria respeito a atos tipicamente políticos ou governamentais, enquanto o referendo se restringiria aos atos legislativos. Loewenstein teoriza o assunto de uma forma específica. Partindo de experiências históricas de vários Estados nacionais, o autor indica que o termo referendo diz respeito ao gênero de participação política direta do eleitorado; assim, abaixo dessa categoria, três espécies poderiam ser

identificadas: a) os referendos no qual o povo exerce função constituinte; b) aqueles que dizem respeito à aprovação de uma lei ou que possibilitam a iniciativa legislativa do eleitorado; c) e, por fim, o plebiscito, que deveria ser reservado a manifestações do eleitorado sobre questões não constitucionais ou legislativas, dizendo respeito principalmente a questões territoriais, por exemplo, as vinculadas a anexações de território. [...] Já Prelot, analisando a realidade constitucional de seu tempo e tentando delinear o que considerava uma democracia semidireta, estabeleceu que a intervenção popular, com o intuito de tomar decisões políticas nas esferas governamental e legislativa, levava o nome genérico de *referendum* e que na França essa modalidade de intervenção era conhecida também como plebiscito. (SOARES, 2017, p. 103-104)

Ainda na literatura nacional, Maria Victória de Mesquita Benevides (2016, p. 25) classifica o referendo como a consulta popular convocada após a edição de atos normativos, para expressão da aceitação ou rejeição, portanto, abarca unicamente atos normativos. O plebiscito, por sua vez, é cabível para consultas sobre qualquer tipo de questão de interesse público e não, apenas, de cunho jurídico, sendo que deve ser realizado previamente à edição da norma.

Com efeito, a Lei 9.709/1998, em seu art. 2º, classifica os institutos como consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, sendo o plebiscito anterior e com fim de aprovar ou denegar, e o referendo posterior com objetivo de ratificar ou rejeitar – não há, portanto, diferença entre os institutos no que tange a matéria.

Em realidade, é somente nos incs. I e II do art. 2º que a Lei n. 9.708 indicará a distinção entre as modalidades de consulta previstas na Constituição. O critério utilizado foi temporal; assim, o plebiscito é a nomenclatura utilizada quando a consulta popular é convocada com anterioridade à emissão do ato legislativo ou administrativo a ser aprovado ou reprovado pelo povo. O referendo, por sua vez, é convocado posteriormente ao ato legislativo ou administrativo, de modo que o povo ratifica ou rejeita o já aprovado na respectiva esfera de poder. Nas palavras de Melo, na adoção do critério diferenciador, o legislador não seguiu certa tradição de se indicar o plebiscito como a consulta destinada a aprovar ou rejeitar atos, fatos e eventos, reservando ao referendo apenas a tomada de posição popular diante de um texto normativo. (SOARES, 2017, p. 558)

É importante destacar que, no que diz respeito ao conteúdo das consultas populares, estas devem respeitar as cláusulas pétreas estipuladas no artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Portanto, uma proposta de consulta popular não pode discorrer sobre um projeto de emenda constitucional que tenha como objetivo eliminar a estrutura federativa do Estado, o sistema de voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes, bem como os direitos e as garantias individuais.

Na Carta Constitucional de 1988, há referência ao plebiscito no art. 14 (meio de materialização da soberania popular), art. 18 (organização político-administrativa dos Estados),

art. 18, § 4º (criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios) e art. 49, XV (determina competência exclusiva do Congresso Nacional para convocar plebiscitos).

Como delineado, a diferença técnica entre plebiscito e referendo no constitucionalismo brasileiro consiste no critério temporal, sendo que a competência para convocar ou autorizar sua execução é do Congresso Nacional. Emerge, portanto um questionamento: qual a diferença entre autorizar o referendo e convocar o plebiscito?

Da leitura do texto constitucional, é possível inferir que, se o Congresso convoca o plebiscito e autoriza o referendo, não detém a capacidade de deflagrar o processo para execução do referendo. No entanto, não há alguma menção na Carta sobre de quem seria tal competência. Outra questão trazida pela literatura especializada consiste na discussão sobre a discricionariedade desta autorização, ou seja, se cumpridos certos requisitos, o referendo deveria ser autorizado ou não existiriam elementos vinculantes.

A resposta advém da legislação infraconstitucional e a saída encontrada pelo legislador ordinário foi não abordar o tema, promovendo a competência de convocar qualquer consulta popular quando o tema for de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo e em matéria sobre organização político-administrativa, o plebiscito e o referendo são convocados por meio de decreto legislativo, por proposta de um terço, ao menos, dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional. Já quando o assunto a ser consultado é de competência dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de acordo com as regras da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica.

A competência para provocar uma consulta popular, portanto, é exclusiva do Poder Legislativo. Fato este que cria certa desarmonia aparente: ambos os mecanismos de democracia semidireta caracterizados como consulta popular não promovem meios de deflagração deste processo por parte da própria população – logo, apenas são aptos a convocar os cidadãos a opinar sobre a edição de atos normativos (aprovação/denegação ou ratificação/rejeição) os próprios representantes políticos que produzem tais atos, sem submissão a veto ou sanção Presidencial, considerando que o tipo normativo é o Decreto Legislativo.

Ao se constatar que uma consulta popular é convocada somente pelo processo de aprovação de um Decreto Legislativo, podemos concluir que, no regime constitucional brasileiro de 1988, a iniciativa para provocar uma consulta popular é do Poder Legislativo – nem a cidadania, nem o Executivo exercem essa competência. Mais do que isso, em regra geral, essa decisão é política, isto é, constitui uma deliberação discricionária do Congresso. (SOARES, 2017, p. 561)

Realizada a consulta popular, será considerada vencedora a opinião que angariar a maioria simples de votos, não cabendo quórum mínimo de participação ou maioria absoluta.

Sob a égide da Constituição de 1988 a experiência brasileira com consultas populares não é extensa: foi realizado um plebiscito de âmbito nacional em 1993, um referendo também de âmbito nacional em 2005 e plebiscitos no Estado do Pará em 2011, além de plebiscitos concomitantes às eleições de 2016 e 2018, instruções baixadas pelos tribunais regionais eleitorais nos municípios e estados de sua circunscrição.

O plebiscito de 1993 adveio do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e tinha como objetivo consultar a população sobre a forma e sistema de governo, ou seja, seria escolhido entre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Na Constituinte havia fortes indícios que o Brasil seria o primeiro país da América Latina a adotar um sistema parlamentarista, o que não se materializou devido a entraves políticos. No entanto, as disposições da ADCT visavam dar à população a decisão final, que não pudera ser tomada pela Constituinte.

A Lei 8.624, de 4 de fevereiro de 1993, adiantou o plebiscito do dia 7 de setembro de 1993 para o dia 21 de abril do mesmo ano, criando três frentes parlamentares: Parlamentarismo com República, o Presidencialismo com República e o Parlamentarismo com Monarquia.

De todo modo, a república e o presidencialismo restaram vitoriosos, com 43.881.747 (66,26%) e 36.685.630 (55,67%) dos votos, respectivamente, conforme dados do [site do TSE](#).

Em 2005, um referendo foi convocado sobre a comercialização de armas de fogo e munição em território nacional, em decorrência do art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003). A redação do *caput* deste artigo proibia a citada comercialização, no entanto, o § 1º criava uma condicionante: a proibição apenas entraria em vigor com a aprovação popular, por meio de referendo, que deveria tomar forma em outubro de 2005.

A campanha provocou uma intensa discussão e, em 21 de julho de 2005, a Mesa do Congresso Nacional estabeleceu as diretrizes para a formação de dois grupos políticos destinados a debater diferentes perspectivas: a "Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas" e a "Frente Parlamentar pelo Direito à Legítima Defesa".

Interessante notar a atuação de grupos de interesse no decorrer do referendo de 2005: a "Frente Parlamentar por um Brasil sem Armas" teve R\$ 2.660.646,25 (dois milhões, seiscentos e sessenta mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte e cinco centavos) de despesas; enquanto a "Frente Parlamentar pelo Direito à Legítima Defesa" despendeu mais do que o dobro, com um total de R\$ 6.168.296,71 (seis milhões, cento e sessenta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e setenta e um centavos) de gastos, de acordo com dados do [site do TSE](#).

Ao final, a proibição de comercialização de armas de fogo e munição em território nacional foi rejeitada, com 59.109.265 (63,94%) votos para o “não” e 33.333.045 (36,06%) de votos para a opção “sim”.

Posteriormente, em 2011, foram realizados plebiscitos no Estado do Pará, com o objetivo de registrar a vontade popular sobre possível desmembramento do Estado em dois outros: Estado de Tapajós e o Estado de Carajás.

Por meio do Decreto Legislativo nº 136, datado de 26 de maio de 2011, o Congresso Nacional estabeleceu as diretrizes para a realização de um plebiscito que abordaria a formação do Estado do Carajás, conforme estipulado no artigo 49 da Constituição Federal. O referido decreto estabeleceu, em seu primeiro artigo, que o Tribunal Regional Eleitoral do Pará, sob orientação do Tribunal Superior Eleitoral, deveria conduzir o plebiscito sobre a criação do Estado do Carajás no prazo de 6 meses a partir da data de sua publicação, de acordo com o estabelecido pelo § 3º da Constituição Federal. Além disso, houve a determinação dos municípios que seriam incorporados ao novo Estado em caso de separação.

Dias depois, em 2 de julho de 2011, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo n. 137, convocando outro plebiscito, sobre a criação do Estado de Tapajós.

Ambas as votações ocorreram em 11 de dezembro de 2011 e, em ambos os casos, o “não” prevaleceu frente às questões “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?” e “Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?”, com 2.363.561 (66,60%) 2.344.654 (66,08%) de votos não, respectivamente, para cada uma das consultas.

Por fim, nas eleições municipais de 2016 e gerais de 2018 puderam baixar instruções para os Estados e municípios para consultas plebiscitárias durante o pleito, de acordo com a Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012.

3.2.2 Iniciativa popular

Em conjunto às consultas populares, a Constituição de 1988 prevê, de modo inédito, a iniciativa popular legislativa como instrumento de participação popular direta na política.

Em complemento ao art. 14 da Constituição Federal, que lista os mecanismos de democracia semidireta, a redação do art. 61 determina que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Ainda, no § 2º do

mesmo artigo, dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Condições essas que são percebidas como extremamente limitativas, posto que demandam angariar apoio popular significativo em uma sociedade que frequentemente enfrenta carências de informações, educação e consciência cívica. Além disso, a regulamentação não é clara no que tange ao processo de tramitação ou sobre a discricionariedade do Congresso de votar essas questões, bem como os prazos para a regulamentação por parte do Poder Legislativo. A legislação atual também não esclarece se a Presidência pode utilizar seu poder de veto. (FLEURY, 2006)

Nesse contexto, dentre os instrumentos de democracia semidireta existentes no constitucionalismo brasileiro, a iniciativa popular se destaca com preeminência diante dos outros, pois confere aos cidadãos uma posição ativa, permitindo que eles coloquem suas demandas diretamente nos órgãos de tomada de decisão do Estado, em contraste com outros institutos que os relegam a meros espectadores e apoiadores das decisões tomadas por seus representantes eleitos. (DUARTE NETO, 2005)

Diferente do plebiscito e referendo, a iniciativa popular detém sua definição em seu próprio nome, não há entraves teóricos. Assim sendo, é via democrática pela qual os cidadãos possuem a capacidade de deflagrar o processo legislativo, o qual se desenrolará através e terá as salvaguardas institucionais cabíveis para que o discurso livre, plural e democrático seja respeitado.

Por iniciativa popular legislativa entende-se sempre o mesmo mecanismo, que inclui um processo de participação complexo, desde a elaboração de um texto (das simples moções ao projeto de lei ou emenda constitucional formalmente articulados) até à votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade. (BENEVIDES, 1996, p. 33)

No contexto brasileiro, a redação original diferia da oficializada no texto da Constituição. O primeiro anteprojeto apresentado por Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, previa nos artigos 117, IV, e 120, *caput*, que as iniciativas populares poderiam tratar de matéria legislativa e constitucional, desde que abarcasse assinaturas de 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em, ao menos, cinco Estados (pelo menos 0,1% de eleitores de cada um destes). (DUARTE NETO, 2005)

O substitutivo “Cabral Zero” apresenta também hipótese de iniciativa popular sobre Emendas à Constituição e matérias legislativas, possibilitando o exercício em Estados e Municípios, de acordo com a regulamentação das Constituições Estaduais – ideia que se manteve presente nos substitutivos “Cabral 1” e “Cabral 2”.

Não obstante, como já citado, a Constituição Federativa do Brasil consagrou a iniciativa popular no art. 14, III, e em seu artigo 61, § 2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988).

De todo modo, o art. 61, § 2º, indica, expressamente, que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, logo, reside aqui uma exigência (presumida) de forma ao mecanismo. Assim sendo, entende-se que deve ser apresentada uma “iniciativa formulada”, não sendo cabível a deflagração do instituto a partir de mera ideia base.

[...] Deverão ser apresentados na forma do projeto, termo empregado pela norma em análise, e assim redigidos de forma sistematizada e esquematizada (iniciativa formulada). Isso difere, portanto, de outros ordenamentos, em que bastaria a apresentação da ideia básica [...], sendo deixada a tarefa de redação ao legislador (iniciativa não formulada) (DUARTE NETO, 2005, p. 131)

Todavia, o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao tratar de iniciativa popular (Título VIII, Capítulo I), apresenta diversas condições, dentre as quais estabelece que os “vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa” não acarretam rejeição limitar, em consonância com o art. 13, § 2º, da Lei 9.709/1998.

No processo de coleta de assinaturas para a iniciativa popular, cada eleitor deve incluir sua assinatura, nome completo e legível, endereço e os detalhes identificativos de seu título eleitoral. A coleta de assinaturas deve ser organizada em nível municipal, estadual, territorial e do Distrito Federal, utilizando formulários padronizados pela Mesa da Câmara. Além disso, é permitido que uma organização da sociedade civil assuma a responsabilidade de promover a apresentação de um projeto de iniciativa popular, encarregando-se da coleta de assinaturas. (SOARES, 2017)

O projeto deve ser submetido à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados para protocolo, que avaliará se os requisitos constitucionais para a formalização do projeto de

lei popular foram atendidos. Se o projeto for aceito, seguirá o mesmo processo de tramitação que as demais propostas legislativas em curso no Legislativo.

O art. 252, VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados complementa a redação do art. 13, §1º, da Lei 9.709/1998, ao permitir que o projeto seja desdobrado em proposições autônomas, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para tramitação em separado, caso aborde mais de um assunto.

A principal questão controvertida relacionada ao uso da iniciativa popular envolve a impossibilidade de utilizá-la para sugerir emendas à Constituição Federal no Congresso Nacional, embora algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais garantam esse direito à população. (FLEURY, 2006).

A experiência prática com a iniciativa popular teve início logo após a vigência da Constituição de 1988: os grupos envolvidos na luta por habitação iniciaram uma iniciativa para coletar assinaturas de apoio a um projeto de lei que visa estabelecer o Fundo Nacional de Moradia Popular e estabelecer um órgão de gestão para essa finalidade, angariando mais de 800 mil assinaturas e apresentando a propostas à Câmara em 19 de novembro de 1991. (SOARES, 2017)

No entanto, uma dificuldade de caráter técnico despontou, diante de uma lacuna jurídica, pois o Tribunal Regional Eleitoral não conseguiu realizar a conferência das assinaturas para ratificar o cumprimento do número mínimo necessário para a aceitação e tramitação da proposta pois não existia cadastro unificado de todos os eleitores. Frente a isso, o Deputado Federal Nilmário Miranda, do Partidos dos Trabalhadores (PT), apresentou como Projeto de Lei, revertendo a iniciativa popular em parlamentar. Anos depois, a proposta foi convertida na Lei 11.124/2005.

Em segundo momento, um caso de forte apelo popular promoveu o protocolo de outra iniciativa popular: o assassinato de Daniella Perez levou sua mãe, Glória Perez, a promover uma campanha, com amplo apoio da mídia, que resultou na promulgação da Lei 8.930/94 que expandiu o rol dos crimes hediondos inafiançáveis e não suscetíveis de graça ou anistia.

Apesar do sucesso da campanha e do resultado positivo frente à demanda, não foi o mecanismo de iniciativa popular o responsável pela empreitada, já que, novamente, uma questão técnica apresentou entrave ao andamento da iniciativa popular. Isso porque as assinaturas foram tomadas junto do título de eleitor, infringindo, portanto, um dos requisitos legais. Neste caso, foi o Poder Executivo que trouxe para si a iniciativa do projeto, que se tornou a Lei n. 8.930, de 6 de setembro de 1994.

Em 1998 iniciou-se uma campanha para coleta de assinaturas para um projeto de iniciativa popular que propunha a cassação de mandato em casos de compra de votos, bem como de uso comprovado de meios administrativos para fins eleitorais. Mesmo com um total de 1.039.175 assinaturas, dificuldades técnicas na comprovação das subscrições exigiram, novamente, que a iniciativa fosse capturada pelos parlamentares.

Devido à pressão exercida pela mídia e pela opinião pública, o Projeto de Lei nº 1.517 foi convertido na Lei nº 9.840 em um processo legislativo rápido, em um período de aproximadamente 40 dias. Essa lei estabeleceu sanções, incluindo multas e a possibilidade de cassação de registro de candidatura ou diploma em caso de compra de votos.

A morte de Gabriela Prado Maia Ribeiro, em 2003, trouxe novamente o tema de enrijecimento das normas penais ao debate público, obtendo mais de 1,3 milhões de assinaturas na iniciativa popular. Embora entregue o Congresso Nacional, havia vícios formais quanto ao modo de coleta das assinaturas, criando mais uma instância em que uma iniciativa que nasceu como popular, necessitou do subsídio parlamentar para ter prosseguimento – originalmente era o PL 7053/2006, hoje apensado ao PL 4911/2005.

Anos depois, mais duas iniciativas populares tomaram tração, ambas com conotações de moralidade frente à política, das quais: i) a chamada popularmente como Lei da Ficha Limpa, que criou requisitos mais rígidos para candidatura a cargos eletivos e ii) o Projeto de Lei n. 4.850 de 2016, conhecido como “10 medidas contra a corrupção”.

No caso da primeira iniciativa, houve apoio de mais de 1,5 milhão de pessoas e, com o objetivo de acelerar o processo institucional de aceitação da proposta, o Deputado Antônio Carlos Biscaia, novamente, subscreveu a proposta, tornando-a uma iniciativa parlamentar que resultou na Lei Complementar nº 135. Tal lei introduziu novas condições de inelegibilidade com base no princípio da moralidade, trazendo emendas à Lei Complementar nº 64 de 1990, dispositivo que trata das inelegibilidades. Uma das inovações notáveis desse regramento é a de tornar inelegíveis aqueles políticos que foram condenados por crimes eleitorais, com decisão definitiva ou por um tribunal colegiado.

No caso da segunda iniciativa, Projeto de Lei n. 4.850 de 2016, a campanha angariou mais 2 milhões de assinaturas, contando com o apoio de diversas entidades da sociedade civil e, mais uma vez, essa iniciativa foi encampada pelos parlamentares.

A desidratação desse mecanismo de democracia semidireta se dá logo de início, sobretudo se considerarmos as limitações no que diz respeito às suas finalidades. No Brasil, apenas são conhecidas iniciativas populares em matéria legislativa, ainda assim vedando que estas tratem de normas de estatutura constitucional e não havendo previsão de qualquer prazo para que o Legislativo tome alguma posição quanto à

proposta. Com efeito, a cidadania aparece como mera expectadora quando se trata de convocação de referendos e plebiscitos, cujo poder de iniciativa está de forma exclusiva nas mãos dos integrantes dos órgãos legislativos. Lançando um olhar mais específico sobre as tentativas formais de impulsionar iniciativas populares legislativas, não deixa de ser interessante notar que uma versava sobre direito à moradia, três propunham aumentar penas para certos crimes e três endureciam a legislação quanto a temas vinculados à moralização da política e das eleições. O quadro esboçado revela que certo pensamento de caráter punitivista e moralizante encontrou na iniciativa legislativa popular o seu caminho de expressão política. Não é surpresa que boa parte dessas propostas tenham surgido em conjunturas de comoção nacional ou de grande irritação popular diante dos políticos. Somente uma das propostas de iniciativa teve caráter de política social ao tratar do direito à moradia. (soares, 2020, p. 34-35)

Portanto, a iniciativa popular é, por essência, de impulso popular, diferente do plebiscito e referendo, que advêm de iniciativa do Congresso Nacional. No entanto, os entraves formais e a demanda de elevada mobilização social leva ao uso do instrumento para fins punitivos e populistas, bem como dependem, muitas vezes, do socorro parlamentar para subsistência do andamento no processo legislativo.

3.3 A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A Constituição de 1988 materializou grandes avanços na construção da cidadania no Brasil, sedimentando um ordenamento democrático e pluralista, com formalização de direitos de cidadania multifacetados, seja da perspectiva social, civil ou política.

Dentre os direitos políticos, a introdução de mecanismos de democracia semidireta indica a intenção do legislador, ao menos aparente, de que o cidadão tenha maior capacidade e atuação na tomada de decisões políticas, permitindo, por aqueles meios, a manifestação de vontade popular sem intermediários.

No entanto, a realidade brasileira demonstrou que a construção prática resultou em um ambiente político não propício ao uso efetivo dos mecanismos de participação direta, tendo em vista que não são meios exequíveis de participação e podem tomar caráter populista e conservadores. (SOARES, 2017)

Bem verdade é que a disposição de coisas no cenário brasileiro não situa o cidadão como protagonista da dinâmica política, mesmo quando se trata de mecanismos de participação direta, posto que há um caráter restritivo na deflagração destes, “com preponderância ao Legislativo quanto ao poder de iniciativa para a celebração de referendos e plebiscitos” (SOARES, 2017, p. 653).

Nota-se insegurança frente à participação popular, sem meios efetivos de contrapeso e com atuação de restrição da iniciativa popular por meio dos agentes políticos. Fato que não é de todo injustificado, considerando que a participação popular na tomada de decisões ou mesmo influência política pode tomar caráter inflamatório, extremado e com medidas de desrespeito à discussão pública pacífica e democrática. AQUI FALTA UM “TODAVIA É UM DIREITO BLABLABLA QUE DEVERIA TER REGRAS CLARAS E SOLIDAS PARA GARANTIR SUA EFETIVIDADE DE MODO PONDERADO BLABLABLA”

A experiência brasileira recente bem demonstra isso. A mobilização de parte considerável de cidadãos contrários ao seguimento da ordem democrático-institucional após as eleições de 2022 (movimento que teve ali sua demonstração mais clara e inequívoca, no entanto, detinha vida há tempos), com pedidos de intervenção militar, descredibilização do processo eleitoral brasileiro e tentativa material de ruptura institucional, com seu momento marcante em 8 de janeiro de 2023, diante da invasão do Planalto.

Logo, a participação popular na política, em todos seus aspectos, deve ser revestida de meios institucionais de controle para que o discurso democrático seja sempre respeitado e a estrutura política esteja resguardada frente a ataques reacionários.

Por sua vez, é também por meio de esforços institucionais que deve ser impulsionada a criação de uma cultura política estável, fundamentada em princípios democráticos e que permita a discussão pública, construindo um ambiente político propício para a inclusão das vontades populares no processo de tomada de decisões políticas.

O histórico político nacional demonstra com clareza que a mera existência de mecanismos de participação direta não pressupõe a sua efetividade, já que a prática da democracia semidireta se concretizou de modo esparso e carregado de caráter populista.

Já no campo da experiência, o contexto político brasileiro se mostrou austero na prática da democracia semidireta. Raros foram os referendos e plebiscitos implementados, havendo alguns impulsos no caso das iniciativas legislativas populares, que, no entanto, apontaram para um cenário de utilização que podemos chamar de populista conservador, atrelados, em regra, à discussão de enrijecimento de penas criminais ou limitações moralistas no campo eleitoral. (SOARES, 2017, 652)

Além disso, a própria regulamentação legal, advinda da Lei 9.709/1998, não proporcionou meios institucionais concretos para viabilizar a participação direta, elaborando apenas delimitações conceituais e requisitos formalistas de execução dos mecanismos constitucionais de democracia semidireta.

Como indicado anteriormente, não basta mera declaração de que o poder que emana do povo e a soberania popular serão exercidos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e por meio de mecanismos de democracia semidireta: é preciso que os meios institucionais disponíveis à população sejam claros, determinados, efetivos e exequíveis, bem como que a população em si possua o respaldo político, social e cultural para usufruir dos instrumentos de participação direta de modo legítimo e judicioso.

A Lei 9.709, de 18.11.1998, infelizmente não viabilizou uma regulamentação sólida e ampliadora da participação popular no cenário político brasileiro. É uma lei que não estabelece de forma clara pontos importantes, os quais poderiam elucidar melhor o correto procedimento de cada um dos mecanismos que a Constituição brasileira adotou como diretriz do exercício da soberania popular em seu art. 14. Para que a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular seja uma realidade mais contínua em nosso país, sem dúvida é necessário o fortalecimento de uma cultura democrática mais participativa, função esta que tem na educação um papel essencial. No entanto, também é um pressuposto para a viabilização do jogo democrático a fixação de regras e procedimentos claros que respaldem a atuação dos cidadãos em todas as etapas relacionadas à sua participação política, como defendido de forma muito clara por Norberto Bobbio em seus escritos sobre a democracia. (AUAD *et. al.*, 2004, p. 316)

Além disso, as fronteiras de atuação em si são limitantes, não possuindo a população a capacidade de deflagrar as consultas populares (plebiscito e referendo), cabendo ao Poder Legislativo ou do Poder Executivo (questões de relevância nacional) editar decretos legislativo sobre o tema. A iniciativa popular, como bem diz o nome, germina independentemente de ação de qualquer dos poderes e possui requisitos formais quantitativos (percentual de eleitores) e territoriais que exigem grande coordenação cívica.

De toda forma, mesmo que a democracia possa ser percebida como um processo, ou seja, um conjunto de regras que assegurem a escolha dos governantes pelos cidadãos, temos que tais processos devem possibilitar, necessariamente, a expressão popular por todos os instrumentos legalmente descritos, providenciando as estruturas institucionais imperativas para tal.

Surge aqui uma reflexão essencial: considerado o ambiente político em que os detentores do poder não possuem o subsídio concreto ou abstrato imprescindíveis para manifestar sua vontade de forma direta, os mecanismos constitucionais de democracia semidireta detêm alguma efetividade? A que propósito servem se não são exequíveis ou sua finalidade não é compreendida?

A Constituição, como epicentro do ordenamento jurídico e político, concentra as normas materialmente constitucionais e são essas normas que ditam o conteúdo e os limites da

democracia, cidadania e direitos fundamentais, por exemplo. Logo, a existência de instrumentos de democracia semidireta na Constituição de 1988 é, por si só, de grande importância política e institucional, ao formalizar uma cidadania expandida.

Por sua vez, apesar de existir um aparato constitucional instaurado de mecanismos de participação direta da população na tomada de decisões políticas, com instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular, que precisam ser explorados e utilizados de forma mais eficaz, deve-se também pensar em meios de construir uma cultura democrática que permita o discurso público, de modo que as regras do jogo não sejam desrespeitadas. Elemento este que pode ser promovido, por exemplo, por meio do fomento da participação popular em âmbito local, de modo que o cidadão atue como protagonista, com a introdução mais consistente de meios de democracia deliberativa na política local, criando, assim, vias de participação popular na tomada de decisões de relevância municipal ou regional, o que permitiria maior intimidade dos sujeitos com o tema e menor gravame e desgaste institucional/financeiro para execução, acarretando, deste modo, maior potencial efetivo em sua execução, bem como a criação de uma cultura de participação política em temas mais cotidianos, não apenas em assuntos de amplitude macro e de modo esporádico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito da presente dissertação é objetivo: examinar os mecanismos constitucionais brasileiros de democracia semidireta. Mais especificamente, a questão central que norteou todo o trabalho é se há ou não efetividade destes instrumentos de participação popular.

O caminho trilhado abarcou a estudo da democracia em si, seu conteúdo e como e por que esse sistema regime político é essencial para a legitimação da participação popular na política. Examinou-se também os tipos de democracia, seja direta, representativa, participativa, deliberativa e seus efeitos no que tange a integração e atuação dos cidadãos em cada tipo de estrutura. Por fim, debruçou-se no ordenamento brasileiro, isto é, o arcabouço histórico da construção cidadã no Brasil, a partir de uma perspectiva constitucional, além de compreendermos como chegou-se no estado de coisas contemporânea, com a Constituição de 1988, bem com o estudo dos mecanismos de democracia semidireta vigentes nesta e a experiência democrática participativa brasileira.

Para tanto, determinou-se como marco teórico que a democracia, para os fins deste estudo, seria entendida como procedimento, ou seja, o conjunto de ditames legítimos determinados em dado ordenamento que estabelece como e quem detém o poder para a tomada de decisões de âmbito público. Ainda nesse sentido, estabeleceu-se que a justiça, como elemento indissociável da democracia, fosse definida como fator legitimador, delimitada como elemento legitimador do processo democrático, ou seja, o arcabouço de direitos fundamentais que permitem a legitimidade da competição democrática.

Além disso, conceitua-se democracia semidireta como todo sistema representativo no qual exista previsão de mecanismos de participação direta e estes como todas as modalidades de consultas submetidas à opinião popular direta e imediata que versem sobre reforma constitucional, de lei ou expedição de medida administrativa ou ato político, bem como consultas sobre revogação de leis e toda forma de iniciativa alicerçada na petição de parte dos eleitores no exercício de competências constitucionais e que tenham por objetivo a prática de determinada medida de cunho político.

O percurso tomado abarca a instrução sobre temas basilares como: i) fundamentação e demarcação teórica de elementos como democracia, justiça e cidadania (Capítulo 1); ii) compreensão de conceitos essenciais como democracia semidireta, sistemas representativos, democracia semidireta, participativa e deliberativa (Capítulo 2); e iii) análise de contexto brasileiro no que tange sua construção constitucional de direitos políticos, em especial sobre o

uso de instrumentos de participação direta da população, bem como o cenário atual e o estado de coisas sob a vigência da Carta de 1988.

O Capítulo 3 demonstra como a construção da cidadania no Brasil, em especial de sua perspectiva constitucional, se materializou de modo não linear e com “idas e vindas” dentre regimes democráticos e autocráticos. Quanto aos direitos políticos, percebe-se que estes foram somente formalizados com estabilidade e de modo lato sob a égide da Constituição de 1988, documento que estabeleceu o sufrágio universal por meio do voto direto e secreto e mecanismos de participação direta.

No entanto, a formalização não presume a materialidade do direito, ou seja, considerando o escopo do presente estudo, a existência de instrumentos de democracia semidireta na lógica constitucional não traz, por si só, a capacidade efetiva de participação popular na tomada de decisões políticas, ainda mais quando não há o respaldo necessário em sua regulamentação infraconstitucional, sem a apresentação de meios institucionais para a expressão destes direitos.

Assim sendo, entende-se que a hipótese se confirma, ou seja, a efetividade dos mecanismos constitucionais brasileiros de participação popular direta na política é diminuta.

Ademais, os fatores que sustentam esta apreciação são: i) há insegurança frente à participação popular sem meios de contrapeso e restrição por meio dos agentes políticos, restando, diante disso, um estado de coisas institucional em que o cidadão não reside no protagonismo de sua participação política, cabendo aos Poderes Executivo ou Legislativo a deflagração de consultas populares, por exemplo; ii) não há uma cultura política estável, fundamentada em princípios democráticos, que permita a discussão pública ou um ambiente político propício para a inclusão das vontades populares no processo de tomada de decisões políticas; iii) a mera existência de mecanismos de participação direta não pressupõe sua efetividade, já que a prática da democracia semidireta se concretizou de modo esparso e carregado de caráter populista na realidade brasileira.

Diante disso, infere-se que, apesar de existir um aparato constitucional de mecanismos de participação direta da população na tomada de decisões políticas, com instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular, que precisam ser explorados e utilizados de forma mais eficaz, é necessário também a promoção de meios para construção de uma cultura democrática que permite o discurso público de modo que as regras do jogo não sejam desrespeitadas, como, por exemplo, com a criação e incentivo de deliberações populares em âmbito local, permitindo, assim, a edificação de hábitos políticos e engajamento popular na tomada de decisões. Nesse sentido, a esfera local pode ser vista, inclusive, como o domínio

mais apto para consultas populares, permitindo maior transparência e descentralização da Administração Pública (URBANO, 1998, p. 89).

Além disso, é indispensável que haja uma reformulação na estrutura institucional dos mecanismos de democracia semidireta, redirecionando o protagonismo aos cidadãos, ampliando suas capacidades de deflagrar consultas populares e com uma regulamentação infraconstitucional mais robusta e que proporcione maior materialidade aos direitos, ao apresentar vias reais e possíveis de serem usufruídas pelos cidadãos, de modo que o discurso público e democrático seja sempre respeitado e resguardado pela salvaguarda da legitimidade, obstando toda e qualquer expressão de vontade que possua elementos antidemocráticos e que atentem contra o estado de coisas constitucional e os direitos fundamentais da população.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, Julia; GAUVIN, François-Pierre. ***Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications***. Canadian Policy Research Networks, 2006.
- ALCALÁ, Humberto Nogueira. *Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI*. Chile: Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidade de Talca. ***Estudios Constitucionales***, v. 5, n. 2, pp. 311-363, 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82050215.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2023.
- ARAGÃO, Lucia. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002.
- ARBLASTER, Anthony. **A democracia**. Tradução de M. F. Gonçalves de Azevedo. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.
- ARISTÓTELES. ***Nicomachean ethics***. Tradução: W. D. Ross. Kitchener: Batoche Books, 1999.
- ARNESON Richard. *Rawls, Responsibility, and Distributive Justice*. In: ***Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism: Themes from Harsanyi and Rawls***. Cambridge: Cambridge University Press; p. 80–107, 2007.
- ARRETCHE, Marta. **Trajetória das Desigualdades**. São Paulo: Unesp, 2015.
- AVRITZER, Leonardo. **O que está em jogo no segundo mandato de Dilma Rousseff?** Le Monde Diplomatique Brasil. 2014.
- AUAD, Denise *et. al.* Mecanismos de participação popular no brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. ***Revista Brasileira de Direito Constitucional***, n. 3, p. 292- 323, 2004. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/viewFile/73/73>. Acesso em: 27 de julho de 2023.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. In: Cattoni De Oliveira, Marcelo Andrade (coord.). ***Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito***. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- BARKER, Sir Ernest. **Teoria Política Grega**. Brasília: Editora UNB, 1978. (Cap. I).
- BENHABIB, Seyla, ***Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political***. Princeton University Press, 1996. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/j.ctv1nxcvsv>.
- BENEVIDES, Maria Victória. **O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963**. Lua Nova, n. 28/29, p. 75-83, 1993. Acesso em: 27 ago. 2023.
- BENTHAM, Jeremy. ***An introduction to the principles of morals and legislation***. Kitchener: Batoche Books, 2000. (Texto original de 1971).
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. **Parceria para governo aberto**, primeiro plano de ação.

BRASIL. **Parceria para governo aberto**, segundo plano de ação.

BRASIL. **Presidência da República. Decreto de 15 de setembro de 2011. Institui o plano de ação nacional sobre governo aberto e dá outras providências.**

BRASIL. **Projeto de Resolução nº 2, de 05 de março de 1987 (Regimento Interno Provisório)**. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/003anc04fev1987.pdf#page=7>

BRASIL. **Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 25 de março de 1987 (Regimento Interno Definitivo da Assembleia Nacional Constituinte)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacionalconstituente-2-25-marco-1987-592261-normaatualizada-asse.html>

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

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**, Almedina, Coimbra, 1997.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **Hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito**. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). **Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 8ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito, Política e Filosofia: Contribuições para a teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional**. Belo Horizonte: Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2007.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. CAPEZ, Fernando. ROSA, Márcio Elias. SANTOS, Marisa. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 1ª Edição. São Paulo: Moderna, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 2ª ed. atualizada, São Paulo: Saraiva, 1998.

DRYZEK; John; NIEMEYER, Simon. *Discursive representation*. **The American Political Science Review**, v. 102, n. 4, pp. 481-493, 2008.

DUARTE NETO, José. **Iniciativa popular na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2005.

DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional**: estudo da organização constitucional brasileira. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1987.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves A. **Acesso à Justiça no Estado Democrático de Direito e à qualidade das decisões judiciais**. Revista do Curso de Direito. Nova Lima, Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, v.1, n.º 1, maio 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

FILGUEIRAS, Fernando. *Perceptions on Justice, the Judiciary and Democracy*. **Brazilian Political Science Review**. v. 7, n. 2, p. 62-87, 2013.

FILHO, Cyro de Barros Rezende; NETO, Isnard de Albuquerque Câmara Neto. **A Evolução do Conceito de Cidadania**.

FIORI, E. M. **Conscientização e Educação**. Porto Alegre. Educação e realidade, II (I), p.3-10. jan./jun. 1986.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

FRIESS, Dennis; EILDERS, Christiane. *A Systematic Review of Online Deliberation Research*. **Policy and Internet**, v. 7, n. 3, pp. 319–339, 2015.

GADAMER, Hans-Georg, 1900- **Verdade e método** / Hans-Georg Gadamer; tradução de Flávio Paulo Meurer. 3º ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Matrizes do Pensamento Jurídico: um exemplar a partir da literatura**. In: O Brasil que queremos; reflexões sobre o Estado democrático de direito / organizador, Marcelo Campos Galuppo. – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2006. 736p.

GARCIA, L. P.; SANTANA, L. R.. Evolução das desigualdades socioeconômicas na mortalidade infantil no Brasil, 1993-2008. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 9, p. 3717–3728, set. 2011.

GAZIERO CELLA, José Renato. **A crítica de Habermas à ideia de legitimidade em Weber e Kelsen**. – **Trabalho aprovado para apresentação no XXII Congresso Mundial de Filosofia do Direito e Filosofia social** – Direito e Justiça em uma sociedade globalizada, realizado na Universidade de Granada (Espanha) nos dias 23 a 29 de maio de 2005.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e a construção da cidadania**.
GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1993.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GÜNTHER, Klaus. **Justification et application universalistes de la norme en droit et en morale**. Trad. Hervé Pourtois. **Archives de Philosophie du Droit**. Sirey, t.37. a. 1992. Tradução acadêmica de autoria do Prof. José Emílio Ommatti.

HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação de um capitalismo tardio**. 3. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado Nação Europeu Frente os Desafios da Globalização**. In: Revista Novos Estudos, n. 43, São Paulo: CEBRAP, nov. 1995, p. 92.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a legitimação dos direitos humanos**. In: MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz. Direito e legitimidade. São Paulo: Landy, 2003a. 425p.

HABERMAS, Jürgen. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**/ Jürgen Habermas; organização e introdução de Patrick Savidan; tradução Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Martins Fontes, 2004a. –(Tópicos).

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro – estudos de teoria política**. Trad. George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola, 2º ed. 2002b.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume I, 2.ed. / Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, volume II, 2.ed. / Jürgen Habermas; tradução: Flávio Beno Siebeneichler. - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004. (Humanística).

HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. 3. ed. Trad. A. Ribeiro Mandes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70 LTDA, 2007.

KANT, Immanuel. *On the common saying: That may be correct in theory, but it is of no use in practice*. **Berlinische Monatsschri**, p. 273-309, 1973.

KIM, Richard Pae. Fundamentalidade dos direitos políticos: elegibilidade e inelegibilidade. **Cadernos Jurídicos**, v. 17, n. 42, p. 77-98, 2016.

LEAL, André Cordeiro. **O contraditório e a fundamentação das decisões no direito processual democrático**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2014.

LOCKE, John. **Two Treaties of Government**. Domínio Público, 1823.

MAGALHÃES, José Luiz **Quadros de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MANIN, Bernard. **Los principios del gobierno representativo**. Tradução de Fernando Vallespín. Alianza: Madrid, 2006.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **Cidade e cidadania no Brasil: uma análise historiográfica da participação popular construída num ambiente urbano**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte, ano 8, n. 45, p. 12-25, maio/jun. 2009.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Sujeito, comunicação e cultura**. Revista Comunicação; Educação. São Paulo: Moderna/ECA-USP, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução: Edmilson Costa. 3 ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling, **Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania**. Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 1, n. 1, pp. 1-29, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/20989/11364>. Acesso em: 03 de junho de 2023.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução: Mônica Baumgarten de Bolle. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

PINTO, Érica Maria Garcia. **Instrumentos de participação democrática direta: o plebiscito e o referendo**. 2013. 134f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PISIER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Barueri/SP: Manole, 2004.

PRÉLOT, Marcel. As doutrinas políticas. Lisboa: Editorial Presença/São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1973.

PRZEWORSKI, Adam. **Minimalist Conception of Democracy: A Defense**. In: Org. DAHL, Robert; SHAPIRO, Ian; CHEIBUB, José Antonio. **The democracy sourcebook**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REIS, Daniel Aarão. **A vida política: entre ditadura e democracia – da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010**. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). *Modernização, ditadura e democracia – 1964-2010*. São Paulo: Objetiva, 2014.

ROSENFELD, Denis. **O que é democracia?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J.. *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*. **Science, Technology, & Human Values**, v. 29, n. 4, pp. 512–556, 2004. DOI: 10.1177/0162243903259197.

RYFE, David. *Does deliberative democracy work?* **Annual Review of Political Science**, v. 8, pp. 49–71. DOI: 10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633

SALCEDO Repolês, Maria Fernanda. **Habermas e a desobediência civil**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism and Democracy**. Disponível em: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/08/joseph-schumpeter-capitalism-socialism-and-democracy-2006.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

SEN, Amartya. *Democracy as universal value*. *Journal of Democracy*. v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999.

SETALA, Maija Talvikki. *Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-Setting*. 1997. 322f. Tese (Doutorado em Ciência Política). The London School of Economics and Political Science, London.

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

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. São Paulo. Editora Malheiros, 2011.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de Oliveira. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2ª Edição. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Direito, Estado e Sociedade**, n.55, pp. 12-41, 2019.

SOARES, Alessandro de Oliveira. **Os mecanismos de democracia semidireta no constitucionalismo ibero-americano: análise comparada**. 2017. 706f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direitos, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. **Habermas e o Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

STAPELBROEK, Koen. *The idea of democracy and the eighteenth century*. In **Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **O povo e o poder: conselho do planejamento nacional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**, 14.ª edição, Malheiros Editores, São Paulo 1998.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **O referendo. Perfil histórico-evolutivo do instituto. Configuração jurídica do referendo em Portugal**. Coimbra: Coimbra, 1998.

VALENTINI, Laura. *Justice and democracy*. **CSSJ Working Papers Series, SJ012**. 2010.

VAN DER VOSSEN, Bas; CHRISTMAS, Billy. *Libertarianism*. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Fall 2023 Edition). ZALTA, Edward; NODELMAN, Uri (eds.). Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2023/entries/libertarianism/>>. Acesso em: 15 de nov de 2023.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução: Mário Moraes. – São Paulo: Martin Claret, 2013.

WOLFF, Francis. **Aristóteles e a Política**. São Paulo: Discurso Editorial, 2001. (Cap. I)

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia Participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil**. São Paulo: RCS Editora, 2006.