

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANNIEL ADRIANO ARALDI MARTINS

**DEMOCRACIA SEMIDIRETA: COMO A PARTICIPAÇÃO POPULAR PODE
MELHORAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2025

DANNIEL ADRIANO ARALDI MARTINS

**DEMOCRACIA SEMIDIRETA: COMO A PARTICIPAÇÃO POPULAR PODE
MELHORAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC- SP, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Regina Helena Costa.

SÃO PAULO

2025

BANCA EXAMINADORA

Dedico este trabalho a nosso Senhor Jesus Cristo, a Nossa Senhora, a minha esposa, a minha filha e a minha mãe, que são os grandes amores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Regina Helena Costa, e ao meu coorientador, Professor Doutor Vidal Serrano Nunes Júnior, por todo acompanhamento durante o Mestrado, notadamente por suas destacadas simpatias. Grandes exemplos são essenciais para que possamos crescer pessoal e academicamente e posso afirmar, com tranquilidade, que contei – e conto – com os dois melhores modelos.

Agradeço, ainda, às Professoras Dottoras Juliana Cardoso Ribeiro Bastos e Gabriela Shizue Soares de Araújo, pelas valiosas colaborações para a melhoria deste trabalho.

Finalmente, agradeço aos demais membros da banca, bem como aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pelo apoio, incentivo e trocas de conhecimento e experiência.

*“Many forms of Government
have been tried, and will be tried in this
world of sin and woe. No one pretends
that democracy is perfect or all-wise.
Indeed it has been said that
democracy is the worst form of
Government except for all those other
forms that have been tried from time
to time [...]”.*

(Wilson Churchill, discurso
proferido em 11 de novembro de
1947 no Parlamento inglês)

RESUMO

Por meio de uma investigação histórico-bibliográfica, este trabalho analisa como os instrumentos de participação popular direta – como consultas populares e a iniciativa popular – podem fortalecer as democracias contemporâneas, com ênfase na democracia brasileira. Defende-se a tese de que a crise de representatividade e os atuais questionamentos à teoria da separação dos poderes podem ser mitigados ao se garantir ao povo, verdadeiro titular do poder político, o direito de participar diretamente das decisões políticas mais relevantes. No contexto brasileiro, em particular, conclui-se que os mecanismos de participação popular previstos na Constituição Federal de 1988 – ainda subutilizados – têm o potencial de aprimorar o regime político-constitucional, desde que sejam implementados com alguns aperfeiçoamentos. Esses instrumentos podem contribuir para romper com a lógica personalista que amplia o distanciamento entre a classe política e o povo, além de oferecer soluções para impasses entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no sistema presidencialista (de coalização) vigente.

Palavras-chave: Democracia Semidireta. Participação Popular. Crise de Representatividade. Separação dos Poderes. Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT

Through a historical-bibliographical investigation, this study analyzes how instruments of direct popular participation – such as popular consultations and popular initiatives – can strengthen contemporary democracies, with an emphasis on Brazilian democracy. It argues that the crisis of representativeness and the current challenges to the theory of separation of powers can be mitigated by guaranteeing the people, the true holders of political power, the right to participate directly in the most relevant political decisions. In the Brazilian context, in particular, it is concluded that the mechanisms of popular participation provided for in the 1988 Federal Constitution – still underutilized – have the potential to improve the political-constitutional regime, provided that certain enhancements are implemented. These instruments can help break the personalist logic that deepens the disconnect between the political class and the people, as well as offer solutions to deadlocks between the Executive and Legislative branches within the current coalition presidential system.

Keywords: Semi-Direct Democracy. Popular Participation. Crisis of Representativeness. Separation of Powers. Coalition Presidentialism.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	O REGIME DE GOVERNO DEMOCRÁTICO.....	15
1.1	Regimes políticos.....	15
1.2	História da democracia.....	19
1.3	Conceito e concepções de democracia.....	29
1.4	Desafios da democracia.....	40
1.5	Formas de exercício da democracia.....	43
1.5.1	Democracia direta.....	43
1.5.2	Democracia representativa.....	45
1.5.3	Democracia semidireta.....	48
2	A MELHOR FORMA DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA.....	49
2.1	A democracia moderna nasce representativa: Rousseau versus Montesquieu.....	50
2.2	A democracia representativa vence o desafio autoritário: Schmitt versus Kelsen.....	53
2.3	A crise dos regimes democráticos contemporâneos e a democracia semidireta.....	58
2.3.1	A crise de representatividade.....	59
2.3.2	A crise na teoria da separação dos poderes.....	66
2.3.3	A democracia semidireta como resposta.....	91
3	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	115
3.1	Consultas populares.....	118
3.1.1	Conceito.....	118
3.1.2	As espécies de consultas populares: o referendo e o plebiscito....	118
3.1.3	Procedimento das consultas populares.....	122
3.2	Iniciativa popular.....	129
3.3	Veto popular.....	133
3.4	Direito de revogação.....	134
4	A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL.....	140
4.1	História positiva da democracia semidireta no Brasil.....	140
4.1.1	Constituição de 1824.....	140
4.1.2	Constituição de 1891.....	141

4.1.3	Constituição de 1934.....	142
4.1.4	Constituição de 1937.....	143
4.1.5	Constituição de 1946.....	145
4.1.6	Constituição de 1967.....	147
4.2	Constituição de 1988	148
4.2.1	A participação popular durante a Assembleia Constituinte.....	148
4.2.2	A participação popular a partir do texto constitucional positivado..	151
4.3	Como a participação popular pode melhorar a democracia brasileira	168
4.3.1	Aplicação à crise de representatividade.....	168
4.3.2	Aplicação ao presidencialismo de coalização.....	174
4.4	Possíveis aperfeiçoamentos à participação popular no Brasil..	180
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	188

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou a passagem de um Estado autoritário e centralizador para um Estado Democrático de Direito regido pelos valores da liberdade e da igualdade. Uma forte preocupação humanista permeou os trabalhos da Constituinte, resultando em um texto profícuo em direitos fundamentais e profundamente comprometido com a proteção da dignidade da pessoa humana.

No âmbito político, a Constituição de 1988 representou um marco na história brasileira ao ampliar os direitos políticos conferidos aos cidadãos brasileiros. Estabeleceu-se não só o direito ao voto direto e secreto, com igual valor para todos, mas uma série de instrumentos que possibilitam ao povo participar diretamente das tomadas de decisões estatais, com destaque para as consultas populares e a iniciativa popular que foram previstas no art. 14 da CRFB/88.

Embora essas inovações tenham sido comemoradas por boa parte da doutrina, poucos foram os estudos produzidos no Brasil sobre o tema. Maria Victoria de Mesquita Benevides, em obra seminal sobre o tema escrita logo após a promulgação da Constituição de 1988, afirmou que “não apenas o tema é novo, como foi muito pouco estudado em nosso país”.¹

Passados mais de trinta anos, esse quadro não se alterou substancialmente. Somente recentemente as pesquisas têm se preocupado mais com os instrumentos que permitem uma participação popular mais ativa na vida pública e política do Estado.

A implementação prática dos mecanismos de participação popular também se mostrou tímida na vida político-constitucional brasileira. As consultas populares e a iniciativa popular tiveram pouca, para não dizer quase nenhuma, aplicação.

Nesses mais de trinta e cinco anos, somente quatro projetos de lei oriundos da mobilização popular foram aprovados: i) a Lei n. 8.930/94, que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, foi fruto da intensa mobilização popular promovida pela autora de novelas Glória Perez após o triste assassinato de sua filha, a atriz Daniella Perez; ii) a Lei n. 9.840/99, que estabeleceu meios de coação contra

¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Editora Ática S.A.: São Paulo, 1991, p. 11.

a compra de votas, foi resultado do patrocínio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; iii) a Lei n. 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de modo a garantir o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria por pessoas de baixa renda, originou-se da mobilização de diversos setores da sociedade, tendo sobressaído as iniciativas da Central de Movimentos Populares – CMP e da União Nacional por Moradia Popular – UNMP, e foi aprovada após longos treze anos de tramitação no Congresso Nacional; e iv) a Lei Complementar n. 134/10, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que tornou inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação, foi fruto de intensa mobilização popular, com destaque para as iniciativas promovidas pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB.

Devido a dificuldades burocráticas, esses projetos, embora tenham contado com a adesão massiva do povo brasileiro por meio abaixo-assinados, precisaram ser apresentados por outros legitimados à deflagração do processo legislativo, não se podendo dizer que foram formalmente frutos da iniciativa popular tal qual prevista em nossa Constituição.

Em relação às consultas populares, o quadro não se mostrou mais alvissareiro. Em âmbito nacional, foram somente duas as consultas realizadas: em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito sobre a forma e o sistema de governo a serem adotados no Brasil, tendo prevalecido a solução adotada pelo constituinte originário, ou seja, a república presidencialista; e, em 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país, tendo havido a rejeição da alteração proposta para a proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o país.

No âmbito regional e local, podem ser citados o plebiscito realizado no Acre, em 31 de outubro de 2010, para a escolha de um novo horário para o Estado; o plebiscito de 11 de dezembro de 2011 ocorrido no Pará, em que houve a rejeição popular da divisão do Estado em outros três – Pará, Carajás e Tapajós –; e o plebiscito realizado em 5 de outubro de 2014, em Campinas, para a elevação das regiões de Ouro Verde e Campo Grande à condição de distritos administrativos.

Pouco estudada e quase esquecida na prática brasileira, a democracia semidireta é aplicada com sucesso em ao menos dois países com forte tradição democrática: os Estados Unidos da América e a Suíça.

Nos Estados Unidos da América, principal modelo de democracia para os demais países do mundo, a cidadania é exercida de forma ampla, sendo o uso de consultas populares amplamente difundido, especialmente no âmbito estadual e local. No estado da Califórnia, questões importantes para a sociedade, como a legalização da maconha, o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a reforma tributária foram decididas por meio de consultas populares. Estados como Oregon e Colorado também têm uma longa tradição de submeter temas polêmicos e de grande interesse público à votação direta da população, confirmando a importância da participação popular para o desenvolvimento da democracia estadunidense.

Na Suíça, garante-se aos cidadãos influenciar direta e continuamente as decisões políticas por meio de instrumentos como plebiscitos, referendos obrigatórios e a iniciativa popular. Temas como a adesão a organizações internacionais, leis sobre o porte de armas, reformas previdenciárias, políticas ambientais e a limitação de salários de executivos de grandes empresas já foram submetidos a referendos nacionais e regionais. Além disso, a iniciativa popular permite que qualquer cidadão, com o apoio de um número mínimo de assinaturas, proponha emendas constitucionais.

Nesses dois países, modelos de exercício do regime democrático, o exercício da cidadania não começa e termina no dia da eleição. A vontade popular é considerada e respeitada nas questões mais importantes, o que vem permitindo que as decisões políticas sejam legítimas e transparentes.

Nesse cenário, surge a questão: os instrumentos de participação popular, tão bem-sucedidos em democracias consolidadas e previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não podem, se utilizados corretamente, melhorar a democracia brasileira e ajudar o país a superar algumas de suas dificuldades político-constitucionais?

Esse trabalho se propõe justamente a responder essa questão.

Para isso, será realizada uma análise abrangente de aspectos fundamentais da democracia, abordando sua evolução histórica, definições, e as concepções mais recorrentes nos debates acadêmicos e públicos contemporâneos. Em seguida, serão examinadas as formas de exercício democrático — direta, representativa e semidireta —, com uma discussão crítica que contrapõe os principais argumentos a favor e contra cada modelo, destacando, em especial, as potencialidades da democracia semidireta na mitigação da crise de representatividade e na resolução de conflitos institucionais.

Na sequência, serão apresentados os principais instrumentos de democracia semidireta utilizados internacionalmente, como as consultas populares — plebiscitos e referendos —, a iniciativa popular, o veto popular, e o direito de revogação, tanto coletivo quanto individual.

Por fim, será realizada uma análise do contexto brasileiro, explorando como a participação popular foi gradualmente consolidada ao longo de nossa história constitucional. Será dada especial atenção ao arranjo democrático estabelecido pela Constituição de 1988, com uma reflexão final sobre o potencial dos instrumentos de participação popular nela previstos para atenuar ou solucionar os desafios centrais do sistema político brasileiro.

1 O REGIME DE GOVERNO DEMOCRÁTICO

1.1 Regimes políticos

O ser humano é um ser social e destinado naturalmente à vida coletiva.² De um ponto de vista prático, essa constatação feita por Aristóteles remonta à realidade inafastável de que os seres humanos dependem uns dos outros, se não para obter os meios mais básicos de sobrevivência, ao menos para ter uma melhor chance nessa empreitada.

Contudo, a partir de um olhar mais profundo, abre-se uma outra dimensão também inclusa na observação feita pelo filósofo grego. A vida coletiva não só permite uma melhor fortuna na aquisição dos meios concretos para sobrevivência. Ela é, em si mesma, uma necessidade da alma humana, que somente se desenvolve a contento na convivência com outros seres humanos.

A vida em comunidade exige algum grau de organização e, conseqüentemente, a adoção de algum tipo de governo. Diferentemente dos outros animais gregários, quando o ser humano se agrupa, o faz em sociedade, ou seja, de forma racionalmente organizada. Como bem destaca Dalmo de Abreu Dallari:

“Entretanto, é evidente que o simples agrupamento de pessoas, com uma finalidade comum a ser atingida, não seria suficiente para assegurar a consecução do objetivo almejado, sendo indispensável que os componentes da sociedade passem a se manifestar em conjunto, sempre visando àquele fim. Mas, para assegurar a orientação das manifestações num determinado sentido e para que se obtenha uma ação harmônica dos membros da sociedade, preservando-se a liberdade de todos, é preciso que a ação conjunta seja ordenada.”³

O estabelecimento dessa ordem é levado à cabo pelo exercício do poder. Mesmo nas sociedades compostas em sua maioria por pessoas virtuosas ou em que haja grande prosperidade e ordem, haverá conflitos entre os seus membros, sendo necessário a intervenção de uma vontade preponderante que preserve a unidade em função dos fins sociais.⁴

² ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*, trad. Edson Bini, 4ª ed., São Paulo: Edipro, 2014, p. 345.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 25.

⁴ É importante destacar que parcela minoritária dos autores – anarquistas – sustentam que a existência de um poder em sociedade é dispensável. Um bom resumo sobre os tipos de anarquismos pode ser encontrado em: DALLARI, Dalmo de Abreu, *idem*, p. 35-41.

Ao observar-se as sociedades políticas ao longo da história, pode-se constatar que a forma como o exercício desse poder político desenvolve-se é bastante variada. Tal circunstância não escapou da reflexão de parte das mentes humanas mais brilhantes, que, de alguma forma, pretenderam analisar e classificar esse fenômeno. Na esteira dos ensinamentos de Paulo Bonavides, pode-se destacar quatro classificações como sendo as mais conhecidas na Ciência Política.⁵

Aristóteles, na Política, dividiu os regimes políticos em três, tomando por base o número de titulares do poder político: a monarquia, que é o governo de um só; a aristocracia, que é o governo de alguns – dos melhores –; e a democracia, que é governo de muitos.

Necessário esclarecer que tais formas, para o filósofo grego, são consideradas puras, pois partem do pressuposto de que os governantes estão verdadeiramente empenhados em atender aos interesses de todos. Caso os governantes não estejam preocupados em atender ao bem comum, mas sim em concretizar seus próprios interesses, as três formas inicialmente idealizadas corrompem-se em outras três, ditas impuras: a tirania, a oligarquia e a demagogia, respectivamente.⁶⁻⁷

Cícero, em Da República, adota a classificação preconizada por Aristóteles, acrescentando, contudo, que o melhor regime de governo seria misto. A partir desse modelo, há uma combinação entre os três modelos primitivos – monarquia, aristocracia e democracia –, cada um deles representado em uma instituição do Estado⁸. Com isso, seria possível evitar que o governo se corrompesse naturalmente no seu oposto, pois estabelecidas limitações recíprocas ao exercício do poder das instituições. Nas palavras do político e filósofo romano:

“Os primeiros elementos, de que falei antes, alteram-se facilmente e caem no exagero do extremo oposto. Assim, ao rei sucede o tirano; aos aristocratas, a oligarquia facciosa; ao povo, a turba anárquica, substituindo-se desse modo umas perturbações a outras. Ao contrário, nessa combinação de um governo

⁵ Sob esse tema, Paulo Bonavides sintetizou as principais classificações dentre os autores clássicos – Aristóteles, Cícero, Maquiavel e Montesquieu. Ver: BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 207-212.

⁶ ARISTÓTELES. Política. Trad. Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 128-129.

⁷ Em algumas traduções, optou-se por utilizar o termo “república” para se referir à forma pura do governo de muitos, e o termo “democracia” para se referir à forma impura equivalente.

⁸ As instituições políticas podem ser definidas como entes coletivos ou conjuntos de normas, visando à realização de fins determinados mediante estruturas dotadas de certa estabilidade. Ver: SOUSA, José Pedro Galvão de. Dicionário de política. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021, p. 504.

que se amalgamam os outros três, não acontece facilmente semelhante coisa sem que os chefes do Estado se deixem arrastar pelo vício (...)"⁹

Ao tratar da forma de governo misto, Cícero baseou-se na experiência política vivida na República Romana, entre o século V a.C. e o século II a.C. Esse período caracterizou-se pela existência do Senado, das magistraturas – aqui, sinônimos de cargos públicos –, e das assembleias do povo. O Senado era composto pelos antigos cônsules e pretores, que ocupavam o cargo de maneira vitalícia. Os magistrados superiores, que governavam Roma, eram os dois cônsules – detentores dos comandos civis e militares – e os pretores – subordinados diretos dos cônsules, atuavam basicamente na administração da justiça. As assembleias do povo eram duas: a assembleia das centúrias, compostas por cidadãos do sexo masculino reunidos por unidades recrutamento militar (as centúrias), e a assembleia popular, que reunia os cidadãos segundo uma divisão territorial.¹⁰

Karl Loewenstein, ao analisar a organização política da República Romana, chega a afirmar que tal experiência caracterizou uma forma de constitucionalismo antigo, dada a existência de limitações mútuas entre tais órgãos e cargos – a estrutura colegial das magistraturas; a duração anual dos cargos e a proibição de eleição imediata; a possibilidade de intervenção dos tribunos da plebe ante a prática de conduta ilegal por outro tribuno ou magistrado; a atuação do Senado na nomeação de funcionários e na solução de crises governamentais, com a instituição de uma ditadura constitucional para fins determinados e períodos limitados –, o que produzia uma limitação à concentração do poder.¹¹

Nicolau Maquiavel, tido por muitos como o pai da Ciência Política, classificou os regimes políticos em dois: repúblicas ou principados.¹² Nos principados teríamos o poder político atribuído a uma única pessoa; ao passo que nas repúblicas o poder seria compartilhado entre um número maior de pessoas. Na classificação dualista do

⁹ CÍCERO, Marco Túlio. Da República. Trad. Amador Cisneiros. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2011, p. 45-46.

¹⁰ CORASSIN, Maria Luiza. Sociedade e política na Roma Antiga. São Paulo: Atual, 2001, p. 25-27.

¹¹ LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. 2 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 156-157.

¹² "Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm império sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados." MAQUIAVEL, Nicolau. O Príncipe. Trad. Fabio Kataoka. Barueri: Garnier, 2023, p. 11.

mestre florentino, o termo república abrigaria tanto da aristocracia quanto a democracia.¹³

Ainda que Maquiavel tenha ficado conhecido por seus ensinamentos acerca dos princípios reitores que deveriam balizar o governo pelos príncipes, exortando-os a uma política de conveniência em que a mescla de virtudes e vícios seria o meio apto a levá-los ao engrandecimento da pátria e de si próprios, sua maior obra política tem por objetivo suscitar o ressurgimento da antiga República Romana.¹⁴ Nas palavras de Maquiavel:

“Concluo, portanto, em sentido contrário à opinião comum – a qual sustenta que os povos, quando exercem o poder, são caprichosos, inconstantes e ingratos –, afirmando que não são maiores as suas faltas do que as dos príncipes propriamente ditos. (...) Mas quanto à prudência e à constância de carácter, afirmo que um povo é mais prudente, mais constante e de melhor julgamento do que um príncipe.”¹⁵

Charles Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, retoma a classificação ternária das espécies de governo. Entretanto, não o faz como preconizado por Aristóteles, já que estabelece como três espécies de exercício do governo: o republicano, o monárquico e o despótico.

O governo republicano seria aquele em que o povo, ou somente uma parte dele, tem o poder soberano – agrupam-se, nesta classificação, por conseguinte, as tradicionais categorias da aristocracia e democracia. O governo monárquico é aquele em que apenas um governa, mas por leis fixas e estabelecidas. No governo despótico, um só governa, mas o faz sem lei e sem regra, dirigindo tudo conforme seus caprichos.¹⁶

O enfoque deste trabalho recai sobre o regime de governo democrático, modelo adotado na maioria dos países ocidentais e no Brasil, e que está intimamente associado, independentemente da classificação adotada, à expansão no número de pessoas habilitadas a exercerem o poder político.

¹³ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 210.

¹⁴ STRAUSS, Leo. História da filosofia política. Trad. Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 265-284.

¹⁵ MAQUIAVEL, Nicolau. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo Ltda., 2010, p. 151-152.

¹⁶ MONTESQUIEU. Do espírito das leis. Trad. Thiago Vargas, Ciro Lourenço. São Paulo: Editora Unesp, 2023, p. 73.

1.2 História da democracia

A adoção da democracia nas comunidades políticas nem sempre foi uma opção óbvia ao longo da história. Ao contrário, a centralização do poder na mão de alguns poucos foi uma constante ao longo da história política da maior parte das sociedades humanas.

Para traçar um esboço histórico dos regimes democráticos, dois períodos devem necessariamente ser analisados: a democracia antiga, praticada por algumas cidades-Estados gregas na Antiguidade, e a democracia moderna, que começa a se estabelecer no ocidente a partir do século XVIII, em contraposição ao regime absolutista que lhe antecederia.

A democracia antiga nasce em Atenas, cidade-Estado grega. Para compreender a organização política ateniense, deve-se, primeiro, analisar a concepção de cidade-Estado, modelo de comunidade política adotada, a partir do século VIII a.C., ao longo do Mediterrâneo.¹⁷

Essa nova forma de organização social foi o resultado de sucessivas associações menores: primeiro, de famílias formaram-se cúrias, depois de cúrias formaram-se tribos e, por fim, de tribos formaram-se cidades. No início, o vínculo entre os grupos era fraco, estabelecendo-se um modelo de associação mais próximo a uma confederação de grupos sociais menores do que propriamente uma única sociedade política.¹⁸

As causas da formação das cidades-Estados são múltiplas. Dentre elas, pode-se destacar o progressivo fechamento das fronteiras externas, ocasionado pelo surgimento das propriedades comunitárias – embriões das propriedades privadas –, e a necessidade de proteção aos territórios agrícolas contra a incursão de outras comunidades.¹⁹

Uma vez formadas, as cidades-Estados fortaleceram-se e passaram a contar com governos centrais e uma religião oficial, ainda que mantidas as instâncias políticas e religiosas dos grupos que participaram de sua formação. Uma grande novidade da Cidade-estado foi a criação de espaços públicos – ágoras ou fóruns –

¹⁷ GUARINELLO, Norberto Luiz. *História Antiga*. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2022, p. 77.

¹⁸ COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma*. Trad. Edson Bini. 4ª ed. São Paulo: Edipro, 2009, p. 105-106.

¹⁹ COULANGES, Fustel de, *idem*, p. 78-79.

independentes de qualquer instituição dominante, onde o povo poderia se reunir para debater as questões que estavam na ordem do dia.²⁰

Em um primeiro momento, o poder político nas cidades-Estados foi, como regra, exercido por uma única pessoa, o rei fundador. Havia uma confusão entre o exercício do poder político e da autoridade religiosa, sendo o governante, ao mesmo tempo, o sacerdote maior da cidade. Todavia, como a própria formação das cidades-Estado deixa antever, os líderes dos grupamentos sociais menores que compuseram a cidade-Estado tinham grande influência e não era incomuns disputas pelo poder entre o rei e esses aristocratas.²¹

A cidade-Estado de Atenas não fugiu a esse padrão. No entanto, uma série de revoluções levaram ao estabelecimento de um regime inovador e disruptivo: a democracia, regime de governo em que não um ou poucos eram titulares do poder político, mas muitos.

O processo de construção da democracia ateniense inicia-se no século VII a.C. e pode ser analisado a partir de três importantes momentos históricos.

No último terço do século VII a.C., os cargos políticos de Atenas eram atribuídos aos considerados melhores ou aos mais ricos, ou seja, aos membros das famílias aristocráticas. A cada ano, designavam-se três arcontes: o rei, encarregado de assuntos religiosos; o polemarcho, comandante supremo do exército; e o arconte epônimo, que presidia o conselho formado pelos ex-arcontes. Inicialmente, tais cargos eram vitalícios. Posteriormente, esses cargos passam a ser exercidos em um interregno de dez anos e, finalmente, por um ano.²²

O modelo aristocrático de exercício do poder em Atenas começa a ruir a partir das profundas divisões sociais entre as classes mais pobres e as mais ricas da cidade. Sólon, eleito arconte em 594 a.C., edita leis que acabam com a dependência dos camponeses. Não houve, na ocasião, uma partilha igualitária das terras, mas foi assegurada igualdade jurídica entre o povo e os aristocratas, com destaque para: a direito a não ser tomado em penhor por dívida; o direito de cada pessoa intervir em favor de uma pessoa lesada; e o direito de recorrer aos tribunais.²³ Em síntese, a legislação de Sólon, embora não acabasse inteiramente com as desigualdades

²⁰ COULANGES, Fustel de, *idem*, p. 82-83.

²¹ COULANGES, Fustel de, *idem*, p. 143-147.

²² MOSSÉ, Claude. *Péricles: o inventor da democracia*. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2008, p. 17-27.

²³ MOSSÉ, Claude, *idem*, p. 29-33.

sociais, tornou a propriedade acessível a todos e atenuou as condições dos devedores, que não mais poderiam ser escravizados.²⁴

Quase noventa anos depois, Clístenes promove reformas complementares àquelas de Sólon. Sólon havia promovido uma reforma política e jurídica, enquanto Clístenes realiza uma reforma no domínio religioso, substituindo as quatro antigas tribos religiosas por dez novas tribos. Dessa forma, os homens livres de Atenas, mesmo que não tivessem feito parte das antigas tribos anteriores, foram distribuídos entre as novas tribos, passando a ter acesso à associação religiosa e, conseqüentemente, à vida política da cidade. Outro ponto de inflexão foi a divisão dos homens livres entre as tribos não pelo seu nascimento, mas segundo seu domicílio, de modo que os privilégios de nascimento foram abolidos.²⁵

As reformas de Sólon e Clístenes representaram um duro golpe na aristocracia hereditária ateniense. Afastada a hereditariedade, surgiu uma nova aristocracia que baseava o seu *status* na riqueza, de modo que os cargos públicos passaram a ser ocupados de forma censitária. Essa nova aristocracia não perdura por muito tempo, pois os cidadãos atenienses desprovidos de recursos materiais promovem uma nova revolução, agora para a obtenção e consolidação de direitos políticos.²⁶

A terceira e última etapa do estabelecimento da democracia ateniense inicia-se no século V a.C. Consolidado na vida política, Péricles promove as alterações legais para conferir poder político ao povo. Sob seu comando, estabeleceu-se em Atenas um regime de governo baseado na igualdade entre os cidadãos, em que a administração visava ao interesse da maioria e não de uns poucos. Os cidadãos eram considerados iguais perante a lei em disputas privadas e livres para competir, em iguais condições, pelas honras públicas.²⁷

Em um primeiro momento, essa soberania popular era exercida por meio de assembleias. Cabia à assembleia principal confirmar os magistrados, bem como avaliar a sua proficiência no exercício de suas funções; e deliberar sobre outras temas de importância para a cidade. Todos os cidadãos atenienses podiam assistir as assembleias e fazer uso da palavra. Todos tinham poder de decisão.

²⁴ COULANGES, Fustel de, op. cit., p. 212-215.

²⁵ COULANGES, Fustel de, idem, p. 226-227.

²⁶ COULANGES, Fustel de, idem., p. 256-257.

²⁷ DUNN, John. A história da democracia. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 38-43.

As decisões eram tomadas erguendo-se as mãos para votar, sendo a decisão vencedora aquela que contasse com maioria dos votos. Algumas questões demandavam um quórum específico, como o caso da aplicação da pena de ostracismo ou de atribuição do direito de cidadania, que dependiam da aprovação de, ao menos, seis mil pessoas.²⁸

Embora a base do regime democrático ateniense fosse a igualdade na participação da vida pública, é necessário destacar que o povo, enquanto titular do poder político, era composto por um número pequeno de pessoas. Havia um contraste entre a adoção do valor da igualdade na esfera política em uma sociedade que, na realidade, não era igualitária.

A primeira distinção social e fonte de exclusão de participação na vida política era a entre livres e não livres. Em Atenas, havia escravos trabalhando em todos os ramos de produção: em oficinas, minas, obras públicas e nos campos. Os escravos eram tidos como propriedades, podendo ser vendidos ou alugados como qualquer outro bem.²⁹

Entre os homens livres, havia a divisão entre cidadãos e não-cidadãos. Era considerado cidadão somente aquele que nasceu de pai e mãe cidadãos. Os não cidadãos estavam excluídos da vida política da cidade e não podiam participar das assembleias ou exercer funções públicas.

Mesmo dentro do grupo dos denominados cidadãos não havia igualdade jurídica plena. Os *tetes* – membros das classes mais pobres – não podiam ser candidatos a alguns cargos, não participando, por exemplo, do sorteio para as funções de arconte.³⁰ Além disso, havia barreiras práticas à participação daqueles menos abastados na vida política. Somente aqueles que estariam livres do trabalho cotidiano como forma de subsistência é que poderiam se dedicar à vida política com maior intensidade.³¹

À margem da sociedade estavam as mulheres. A sua principal função era dar conceber filhos, cuidar da casa e do bem-estar de seu esposo. Não lhes eram garantidos direitos políticos. A condição de cidadã ateniense servia tão somente como

²⁸ MOSSÉ, Claude, op. cit., p. 71-72.

²⁹ MOSSÉ, Claude, idem, p. 129-131.

³⁰ MOSSÉ, Claude, idem, p. 134-140.

³¹ É bem verdade que Péricles instituiu a mistoforia, uma contribuição financeira paga aos cidadãos que participassem da vida política, como uma forma de ampliar ao cesso à participação política, o que não foi suficiente para garantir a participação dos mais pobres.

um selo que permitia às mulheres que ostentassem tal condição serem dadas em casamento legítimo e gerar futuros cidadãos atenienses.³²

Nesse cenário, estima-se que dentre uma população de cem mil pessoas no total, dez por cento eram cidadãos plenos, homens adultos e atenienses por ascendência de muitas gerações.³³

A experiência democrática ateniense começa a ruir com a derrota na Guerra do Peloponeso, sendo efetivamente sepultada após a derrota contra a Macedônia de Alexandre, o Grande. Após esse trágico fim causado por uma intervenção militar externa, seriam necessários muitos séculos para que o regime de governo democrático voltasse a ser utilizado de forma consistente na prática.

A democracia ressurgiu somente no século XVIII, em um contexto de ascensão social da burguesia e baseada em uma concepção filosófica individualista de ser humano. Para compreender bem esse fenômeno, faz-se necessário dar alguns passos atrás na história.

A queda do império romano, em 496 a.C. e as constantes invasões bárbaras afetaram drasticamente a organização territorial da Europa. Os aristocratas romanos, em sua maioria, abandonaram a cidade e refugiaram-se em suas propriedades rurais autossuficientes, encerradas em seus próprios muros. Há um enrijecimento da hierarquia social e uma fragmentação do poder político. A atividade comercial, antes pujante ao longo de todo Mediterrâneo, reduziu e as relações econômicas e sociais passaram por grandes transformações, instituindo-se um novo modelo: o feudalismo.³⁴

Somente no século X a Europa atinge um ponto de equilíbrio e reestabelece-se um sentimento de calma e segurança. Com isso, retoma-se a circulação de mercadorias entre os diferentes feudos e surge uma nova figura na estrutura social medieval: o mercador. Não tardam a ressurgirem as antigas cidades e a serem criadas

³² MOSSÉ, Claude, op. cit., p. 140-143.

³³ DUNN, John, op. cit., p. 54-55.

³⁴ De forma sintética, pode-se destacar como características do feudalismo: a economia era marcadamente agrária; a sociedade era estratificada, dividindo-se basicamente entre clero, nobreza e trabalhadores; as instituições eram personalizadas, prevalecendo as relações pessoais e diretas; o poder político estava dividido e diluído, não havendo um centro ou instituição com força para se sobrepor às demais; a cultura era clericalizada; e, por fim, havia uma mentalidade geral tendente à sobrenaturalidade. Ver: FRANCO JÚNIOR, Hilário. Feudalismo: uma sociedade religiosa, guerreira e camponesa. São Paulo: Moderna, 1999, p. 23-46.

outras, também chamadas de burgos. A sociedade passa por uma grande transformação. A burguesia nasce e já dá seus primeiros passos.³⁵

No século XIII, as cidades já são populosas. Os burgueses, agora estabelecidos, voltam suas preocupações para a administração da justiça que, juntamente com o sistema financeiro, é de fundamental importância para os seus negócios. Surge, na França, durante o reinado de Felipe, o Belo, a burguesia legista, responsável por recuperar o direito romano.³⁶

Nos séculos seguintes, a burguesia somente cresce em poder e prestígio, tornando-se o grande elemento dissolvente da estrutura feudal que lhe antecederia. A burguesia torna-se a classe dirigente não só da vida econômica como também no domínio do pensamento. No aspecto religioso, a Reforma de Lutero e Calvino gera uma grave crise na Cristandade. No âmbito filosófico, Descartes fundara a filosofia com bases inteiramente novas, uma filosofia racional que permitiria à burguesia romper definitivamente com os costumes medievais.

Nas palavras de Régine Pernoud:

“Fornecendo à burguesia francesa a base filosófica que ainda lhe faltava, Descartes iria ter uma influência enorme sobre sua evolução. A burguesia aspirava a desembaraçar-se de costumes dos quais muitos eram anteriores à sua própria existência; Descartes justificava o repúdio do passado, preconizava até que se fizesse dele tábua rasa se se quisesse atingir a verdade. A burguesia apenas se fiava, conscientemente ou não, na sua razão; Descartes ensinava uma filosofia estritamente racional. A burguesia desconfiava instintivamente de tudo o que se não podia contar ou formular de maneira evidente; Descartes aplicava um método matemático a todo o esforço de conhecimento. Da sua doutrina, a classe burguesa tiraria o hábito de julgar todos os atos segundo princípios antecipadamente determinados, de se conformar à teoria mais do que à experiência ou antes de submeter esta àquela. E esta curva seguida pelo pensamento correspondia precisamente à que o direito romano imprimia às instituições.”³⁷

A nova classe dominante, fundada em novas bases filosóficas, precisa de um novo arranjo político, que lhe garanta acesso ao poder. Há um esgotamento do absolutismo e do Antigo Regime. Afirmam-se novos valores, fundamentais à pessoa humana. Prepondera uma concepção individualista de homem e, conseqüentemente, de sociedade. A sociedade passa a ser vista como resultante da interação de sujeitos individuais, que a moldam de acordo com seus interesses. A busca pelo bem público

³⁵ PERNOUD, Régine. As origens da burguesia. 2ª ed. rev. e atual. de acordo com a 4ª ed. francesa (1969), Publicações Europa-América, título original: Les origines de la Bourgeoisie, p. 17-32.

³⁶ PERNOUD, Régine, idem, p. 33-46.

³⁷ PERNOUD, Régine, idem, p. 109.

não mais está dissociada dos interesses individuais e dos direitos individuais de cada um.

Os pensamentos de John Locke e Jean-Jacques Rousseau têm grande influência no campo político e são fundamentais para a libertação política da burguesia. Na Inglaterra, John Locke elabora um direito natural sem recorrer à intervenção divina, substituindo-a pela ordem imanente da natureza. Na França, Jean-Jacques Rousseau oferece a noção de soberania popular, invertendo o fluxo do poder – antes vindo de cima e de cunho divino, o poder passa a agir em sentido contrário, do povo para os governantes.

A democracia, então esquecida, passa a ser considerada a forma mais adequada de reorganizar o exercício do poder político em conformidade com esse novo mundo. O Estado moderno fundamenta-se na noção de governo do povo. No entanto, a ideia de povo, aqui, difere em grande medida daquela empregada na experiência democrática antiga. Nas cidades-Estado que adotaram a democracia, eram titulares do poder político somente uma parte da sociedade – estavam excluídas as mulheres, os escravos, os estrangeiros, como já exposto –, ao passo que, na democracia moderna, o conceito de povo é bem mais abrangente, incluindo um número muito maior de habitantes.³⁸

Historicamente, a ascensão da burguesia ao poder e o estabelecimento do novo regime democrático serão marcados pelos três grandes movimentos político-sociais que promovem a entrada dos regimes de governo na era moderna: a Revolução Inglesa, a Independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa.

A Revolução Inglesa, fortemente influenciada por John Locke, que, no Segundo Tratado sobre o Governo, sustentou a supremacia do Poder Legislativo³⁹, e pelo protestantismo, pôs fim ao absolutismo e marcou o início da monarquia constitucional no Reino Unido.

No início do Século XVII, a Inglaterra estava socialmente dividida. A Corte e o governo ofereciam vantagens econômicas a alguns comerciantes e a muitos proprietários de terras. De outro lado, boa parte dos mercadores mais ricos e alguns membros da Corte estavam excluídos desses benefícios. O Parlamento inglês, e mais

³⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p.146-147.

³⁹ LOCKE, John. Dois tratados do governo civil. Trad. Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 296-315.

precisamente a Câmara dos Comuns, representava o interesse desta faixa da sociedade. Após a Coroa enfrentar dificuldades financeiras e pretender aumentar as taxas sobre o povo, não tarda para que se iniciem os conflitos entre o rei e o Parlamento. Entre 1640 e 1660, duas revoluções ocorrem. De 1642 a 1648, instaura-se a guerra civil, que culminou na morte do rei Carlos I, em 1649, e na instauração da República de Cromwell. Após a morte de Cromwell, em 1660, a monarquia é reestabelecida, sob Carlos II, posteriormente sucedido por Jaime II. Jaime II pretendeu reestabelecer o culto católico em detrimento do protestante e aumentar seus poderes, o que levou à Revolução Gloriosa. Jaime II é deposto, assumindo a coroa Guilherme de Orange. No entanto, a monarquia inglesa nunca mais seria a mesma, já que teve seus poderes limitados pela *Bill of Rights* de 1689.⁴⁰ A *Bill of Rights* proclamou direitos e liberdades individuais aos súditos ingleses, além de afirmar a supremacia do parlamento.

A Independência dos Estados Unidos da América, no final século XVIII, é o segundo momento histórico, talvez o principal, em que há o triunfo da democracia no mundo.

Durante o século XVI, espanhóis, francêss, holandeses e suecos começaram a explorar a região que hoje forma os Estados Unidos. Somente no século XVII os britânicos, em sua maioria refugiados religiosos, pisaram em solo norte-americano. Virgínia, a primeira colônia britânica nas Américas, foi fundada em 1606. Na sequência, foram criadas as províncias coloniais britânicas: Massachusetts (1620), Nova Hampshire (1623) e Nova Iorque (1624).⁴¹

Até 1754, as colônias norte-americanas, que gozavam de satisfatória autonomia, mantiveram-se leais à Coroa Britânica. Contudo, em virtude dos gastos com a Guerra dos Sete Anos, o Reino Unido aumentou os impostos sobre as suas colônias (*Stamp Act*), o que desagradou aos americanos. A maior fonte de insatisfação norte-americana lastreava-se no fato de, a despeito de pagar cada vez mais impostos à Coroa, não tinham os colonos representação no Parlamento inglês (*"No taxation without representation"*).⁴²

⁴⁰ HILL, Christopher S. O século das revoluções, 1603-1714. Trad. Alzira Vieira Allegro. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

⁴¹ KARNAL, Leandro. História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2021, p. 39-67.

⁴² KARNAL, Leandro, idem, p. 71-79.

As relações entre a colônia e o Reino Unido, que já estavam tensas, tornaram-se insustentáveis após o Massacre de Boston e do *Boston Tea Party*. Em 1774, doze das treze colônias reuniram-se no Primeiro Congresso Continental da Filadélfia. Em 1776, teve início a Revolução Americana. No mesmo ano, em 4 de julho, o Segundo Congresso Continental da Filadélfia declarou a independência das Treze Colônias. Somente em 1787 as Treze Colônias unificaram-se e foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos.⁴³

A organização política do novo Estado que surgia precisaria se amoldar aos interesses dos revolucionários. Não havia uma tradição monárquica, tampouco uma família real que pudesse assumir o poder político. Ainda que houvesse, certamente tal opção não seria aquela que melhor se adequaria a uma sociedade fluída e com uma economia dinâmica. Nesse cenário, a experiência constitucional estadunidense baseou-se em um jusnaturalismo liberal e a sua premissa era a de que caberia ao povo – e não um parlamento onipotente – tomar as decisões políticas.

Ao se referir à organização política estadunidense, Alexis de Tocqueville destaca que a chave para compreendê-la é o princípio da soberania do povo. Segundo o autor francês, o princípio da soberania não está escondido ou é estéril na sociedade estadunidense; ao contrário, ele é reconhecido nos costumes e proclamados pelas leis. Por conseguinte, o governo é exercido rigorosamente pelo povo, que nomeia aquele que edita as leis, que as executa e compõe o júri para punir as infrações legais.⁴⁴

Por fim, temos a Revolução Francesa, que, embora não tenha sido a pioneira, certamente foi o movimento político moderno em que maior influência teve na Europa e no Ocidente, pois representou o marco da ruptura com o antigo regime e com o modelo de governo absolutista. Dela, resulta uma ordenação social que acabou por favorecer o desenvolvimento de uma sociedade liberal e capitalista.

No campo das ideias, a Revolução Francesa foi fortemente influenciada pelo movimento intelectual e filosófico chamado de Iluminismo. Os trabalhos de Voltaire, Diderot, Montesquieu e Rousseau preconizavam, em maior ou menor medida, a limitação do poder do Estado, a liberdade política e econômica e a soberania popular. Associado a isso, difundiu-se uma atitude irreverente e crítica aos tradicionais saberes

⁴³ KARNAL, Leandro, idem, p. 81-94.

⁴⁴ TOCQUEVILLE, Alexis de. Da democracia na América. Trad. Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: Vide Editorial, 2019, p. 74 e 235.

religiosos e filosóficos sobre os quais se assentavam a autoridade política então vigente.⁴⁵

A partir desse contexto intelectual, questões sociais e políticas levaram impulsionaram uma drástica ruptura com o antigo e o estabelecimento de uma nova ordem social. Na segunda metade do século XVIII, a França enfrentava uma grave crise econômica. A Guerra dos Sete Anos (1757-1763) realizada por Luís XV havia sido desastrosa do ponto de vista econômico. Luís XVI, sucessor de Luís XV, agravou ainda mais a situação do país ao enviar vultuosa soma em dinheiro para patrocinar os colonos americanos na guerra de independência contra o Reino Unido. Soma-se a isso a inabilidade política de Luís XVI em lidar com a situação e o grande período de estiagem que assolou a França, levando à quebra da produção agrícola. Um pão, gênero de primeira necessidade na dieta francesa da época, chegou a dobrar o seu preço, consumindo quase que integralmente o salário médio.⁴⁶

Para solucionar a grave crise instalada, o Primeiro-Ministro das Finanças, Jacques Necker convenceu Luís XVI a convocar a Assembleia dos Estados Gerais, que nada mais era do que a reunião consultiva e legislativa das três classes sociais do país: o Clero, a Nobreza e o Povo. O Terceiro Estado, composto pelos burgueses, camponeses sem terra e *sans-culottes* (proletários, artesões e aprendizes), embora representasse mais que 90% (noventa por cento) da população, tinha direito a um único voto na assembleia. Para evitar que restassem vencidos em qualquer votação, uma vez que os votos do Clero e da Nobreza, somados, sempre prevaleceriam, iniciou-se uma campanha para que o número de representantes do Terceiro Estado fosse duplicado e que a votação fosse feita por cabeça, e não por classe.

Em junho de 1789, movidos pelas ideias de Emmanuel Sieyès de que o Terceiro Estado era tudo, mas na política não era nada, devendo tornar-se alguma coisa, o Terceiro Estado se autoproclama como Assembleia Nacional. O rei, em resposta, ordena o seu fechamento. Os deputados, por sua vez, juram que consolidarão uma nova constituição. Necker é demitido e, após uma reação violenta da população, ocorre a Tomada da Bastilha. Estava em curso a Revolução Francesa, o marco inicial do constitucionalismo francês.⁴⁷

⁴⁵ GRESPAN, Jorge. Revolução Francesa e Iluminismo. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2022, p. 104.

⁴⁶ MORAES, Luís Edmundo. História contemporânea: da Revolução Francesa à Primeira Guerra Mundial. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2023, p. 16-18.

⁴⁷ MORAES, Luís Edmundo, idem, p. 19-26.

Sangrenta, a revolução se desenrolou em diversas etapas e gerou uma enorme instabilidade política na França. Prova dessa falta constância é o número de constituições francesas que, desde então, foram editadas: treze. O constitucionalismo francês é um modelo individualista e revolucionário.

Apesar das idas e vindas, a Revolução Francesa estabeleceu um novo conjunto de valores que viria a inspirar, em menor ou maior medida, todas as próximas formas de organização política no país e em boa parte do Ocidente: a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Tais valores são verdadeiros pressupostos para a instalação e desenvolvimento de um governo democrático.

Contemporaneamente, pode-se afirmar com certo grau de segurança que a democracia venceu no mundo ocidental. O reconhecimento de que o poder político soberano é titularizado pelo povo tornou-se uma premissa adotada pela esmagadora maioria das Constituições, sendo raros os setores da sociedade e participantes do jogo político que discordem, às claras, do princípio democrático.

1.3 Conceito e concepções de democracia

Com a vitória das revoluções burguesas e a entrada na era moderna, a democracia foi elevada – não sem avanços e retrocessos – a um dos principais valores políticos dos países ocidentais. O termo “democracia” não está, hoje, em verdadeira disputa, não existindo participantes relevantes do jogo político que, abertamente, desafiem a forma de governo democrática.

Uma vez estabelecida a democracia como um dogma, a disputa por mudanças na estrutura política dos Estados não mais gira em torno da mudança da forma de governo, mas sim do conteúdo do que seja efetivamente a democracia. Com isso, a definição do que seja um governo verdadeiramente democrático tornou-se objeto de acalorados debates, tornando o termo democracia objeto de frequentes abusos e distorções.⁴⁸

Hans Kelsen retrata, com exatidão, essa dificuldade:

“As revoluções burguesas de 1789 e 1848 quase transformaram o ideal democrático em lugar-comum do pensamento político; tanto que aqueles que empreendiam opor-se mais ou menos à atuação desse ideal faziam-no com uma reverência cortês ao princípio fundamentalmente reconhecido, ou por

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 287.

trás de uma máscara prudente de terminologia democrática. (...) Democracia é a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio. Para acompanhar a moda política, acredita-se dever usar a noção de democracia – da qual se abusou mais do que qualquer outra noção política – para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões, tanto que ela assume os significados mais diversos, muito deles bastantes contrastantes, quando a costumeira impropriedade do linguajar político vulgar não a de degrada deveras a uma frase convencional que não mais exige sentido determinado”.⁴⁹

Em verdade, as maiores divergências existentes acerca do que seja um governo democrático estão ligadas às diversas concepções de democracia, mais propriamente do que a disputas pelo conceito de democracia.

A diferença entre conceito e concepção é bastante difundida a partir da obra de John Rawls. Ao tratar do papel da justiça, Rawls distingue o conceito de justiça – algo constante e uniforme – das concepções de justiça – que seriam mutáveis e variáveis.⁵⁰ Ronald Dworkin também faz essa distinção, estabelecendo que o conceito é formado a partir de proposições mais genéricas e abstratas, enquanto as concepções são refinamentos concretos dessas proposições mais abstratas, dando, como exemplo, o conceito e as diferentes concepções de “cortesia”:

Em termos gerais, as pessoas concordam com as proposições mais genéricas e abstratas sobre a cortesia, que formam o tronco da árvore, mas divergem quanto aos refinamentos mais concretos ou as subinterpretações dessas proposições abstratas, quanto aos galhos da árvore. Por exemplo, numa certa etapa do desenvolvimento da prática, todos concordam que a cortesia, em sua descrição mais abstrata, é uma questão de respeito. Mas há uma importante divisão sobre a correta interpretação da ideia de respeito. Alguns consideram que se deve, de maneira mais ou menos automática, demonstrar respeito a pessoas de certa posição ou grupo, enquanto outros pensam que o respeito deve ser merecido individualmente. Os primeiros se subdividem ainda mais, questionando quais grupos ou posições sociais são dignos de respeito; os segundos se subdividem a propósito de quais atos conferem respeito. E assim por diante, ao longo de infindáveis subdivisões de opinião.⁵¹

Feita essa advertência preliminar, a delimitação do conceito de democracia é fundamental para que, a partir dela, possa-se extrair algumas respostas e soluções aos problemas concretos atuais na organização política dos Estados.

⁴⁹ Kelsen, Hans. *A democracia*. Trad. Vera Barkow. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019, p. 25.

⁵⁰ Rawls, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 3-6.

⁵¹ Dworkin, Ronald. *O império do direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 86-87.

O primeiro passo para delimitar o conceito de democracia é afirmá-la como sendo o governo do povo, para o povo e pelo povo.⁵² Como já exposto, os outros regimes políticos de alguma forma limitam a participação dos membros da sociedade como um todo considerado, seja atribuindo a titularidade do poder político a uma só pessoa, seja atribuindo-a a um grupo restrito de pessoas que detenham determinada característica – como virtudes, sabedoria, riqueza.

Ainda que se afirme ser a democracia o governo em que o poder político é titularizado pelo povo, é importante estabelecer que, em uma democracia real⁵³, não é preciso que todas as pessoas que se encontram fisicamente inseridas no território daquele Estado, ou mesmo residindo nele, possam participar da vida política. É comum, por exemplo, que crianças, seres humanos ainda em desenvolvimento, não possam participar nas tomadas de decisões políticas.

Assim, algum grau de restrição à participação política necessariamente existirá. A diferença da democracia para as outras formas de exercício do poder político, é que, na democracia, as decisões são tomadas pela maioria, garantindo-se a um maior número de pessoas o direito de participar. As restrições ao exercício dos direitos políticos são excepcionais e rigorosamente fundamentadas.

Estabelecida essa primeira premissa de que a democracia é o governo do povo, o segundo e incontornável passo é a análise de quais valores fundamentam essa garantia da larga participação no exercício do poder político.

Para afirmar-se que o povo é o legítimo titular do poder político soberano em um Estado, é necessário estabelecer uma concepção de ser humano calcada em dois valores: a liberdade e a igualdade. Deve-se considerar que todos os cidadãos são livres e iguais e, por isso, devem tomar parte nas deliberações que resultem em decisão públicas.

O valor liberdade se manifesta, no âmbito político, quando se estabelece que os governados somente serão verdadeiramente livres se submetidos à sua própria vontade e não à vontade alheia. Assim, as leis promulgadas devem ser editadas com a participação dos seus destinatários, sob pena de se traduzirem em uma injusta e arbitrária imposição heterônoma de vontade.

⁵² Essa célebre fórmula é atribuída a Abraham Lincoln. Ver: BARZOTTO, Luiz Fernando. A democracia na constituição. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005, p. 13.

⁵³ Maria Victoria de Mesquita Benevides bem adverte que estudar a democracia sob o aspecto da soberania popular é estudar uma democracia que ocorre na prática, e não apenas na teoria. Ver: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 12.

A liberdade que fundamenta o regime democrático, no entanto, não é uma liberdade absoluta. Não é dado a cada ser humano se autogovernar sem qualquer tipo de limitação. A vida em sociedade demanda acomodações, com algumas restrições à liberdade individual sendo impostas coercitivamente pela coletividade para que se garanta uma convivência harmônica.

Assim, a liberdade que fundamenta a opção pela democracia como forma de governo é aquela que afirma ser necessária a participação do maior número de pessoas possível na formação da vontade estatal, o que garante maior legitimidade e, conseqüentemente, a liberdade possível em uma sociedade.

Quanto à igualdade, ao estabelecer-se que os homens são iguais entre si, torna-se injustificado que uns governem sobre os outros, sem que estes – ou, melhor, a maioria destes – os tenham autorizado a tanto. Nas palavras de Michelangelo Bovero, o que distingue a democracia das outras formas de convivência política, na maioria de suas versões apresentadas, em tempos antigos ou modernos, é alguma forma de igualdade, ou, mais precisamente, de equiparação, de superação ou absorção de desníveis.⁵⁴

Há divergência acerca do nível de igualdade que deve ser estabelecido para que afirmar que um regime político é verdadeiramente democrático. Alguns autores sustentam que não basta uma participação formal no processo decisório para que o valor igualdade seja integralmente concretizado, mas que se deve garantir uma distribuição justa de riqueza entre todos, atendendo-se a algum grau de igualdade substancial. Outros autores contentam-se com a garantia de participação política, ou seja, com a igualdade formal.⁵⁵

Uma vez atribuída a titularidade do poder político ao povo, o livre desenvolvimento de um governo democrático depende do direito para a sua estruturação. Diversamente dos governos autocráticos em que o único princípio organizativo é a vontade do líder, a democracia demanda a estruturação de um procedimento para a tomada de decisões, já que muitas pessoas devem poder expressar a sua vontade.

Para concretizar a premissa de que todos são livres e iguais e permitir ampla participação nas tomadas de decisões estatais, o principal instrumento idealizado

⁵⁴ BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática democrática*. Trad. Daniela Becaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p. 17-18.

⁵⁵ KELSEN, Hans. *op.cit.*, p. 100-102.

pelos defensores da democracia é a garantia da regra da maioria. Se todos os homens são livres e iguais, suas opiniões e seus votos valem igualmente, devendo prevalecer no âmbito estatal a opinião que conte com o maior número de adeptos.

A rigor, se considerada a autodeterminação política de forma absolutamente rígida, somente seria legítima a ordem social criada pela vontade unânime de todos, de modo que todos os participantes somente conhecessem barreiras autoimpostas ao exercício de sua liberdade. Todavia, tal modo de constituir o governo estatal implicaria, na prática, na quase impossibilidade de imposição de ordem, já que são raríssimos – se não inexistentes – os temas em que há a concordância de todos.⁵⁶

É próprio da existência do Estado e de uma ordem política e social a diferença entre o conteúdo da ordem social e a vontade de parte dos indivíduos que a compõe. Para que tais limites sejam legítimos, em um governo democrático, faz-se necessário que eles sejam estabelecidos em um processo que considere todas as vontades igualmente e que se aproxime ao máximo da vontade manifestada pelo maior número de pessoas que integram aquela comunidade política.

Não basta, contudo, para o bom funcionamento do procedimento democrático, o respeito à regra da maioria. Para se garantir uma participação verdadeiramente igual na vida política, faz-se necessário estabelecer algumas salvaguardas ou pré-condições que permitam que essas vontades sejam verdadeiramente manifestadas de forma livre e em pé de igualdade.

Nesse sentido, Robert Dahl adota cinco critérios para que o procedimento de tomada de decisões políticas seja democrático, são eles: i) a participação efetiva; ii) a igualdade de voto; iii) o entendimento esclarecido; iv) o controle do programa de planejamento; e v) a inclusão dos adultos.⁵⁷

O primeiro critério, da participação efetiva, impõe que a participação dos cidadãos não se limite ao mero depósito de um voto, mas que seja uma participação efetiva, que englobe todo o procedimento decisório. Antes de propriamente votar a favor ou contra uma política pública, os membros da comunidade política devem poder, em igualdade de oportunidade, fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre como essa política deve ser abordada pelo Estado.

⁵⁶ Kelsen, Hans. *op.cit.*, p. 127.

⁵⁷ Dahl, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 49-50.

O segundo critério, da igualdade de voto, dispõe que, chegado o momento da votação, todos os membros devem ter o mesmo peso na decisão, ou seja, os seus votos devem ter o mesmo grau de influência na decisão a ser tomada.

Pelo terceiro critério, do entendimento esclarecido, os membros que compõe a comunidade política devem ter oportunidades efetivas de aprender sobre a política pública que estará sob escrutínio, bem como sobre aquelas que lhe são alternativas. Aqui, exsurge em importância o direito à informação de qualidade e verdadeira.

O quarto critério, do controle do programa de planejamento, consigna que os cidadãos devem ter a oportunidade de pautar temas a serem debatidos e decididos e, principalmente, devem poder reabrir o debate acerca de questões já anteriormente decididas e deliberar sobre elas novamente.

O quinto e último critério, da inclusão dos adultos, prevê que o direito de participação deve ser o mais amplo possível, incluindo-se na deliberação todos aqueles adultos que residam permanentemente no território do Estado. Os critérios de exclusão na participação política devem ser excepcionais e ligados estritamente à incapacidade e imaturidade de compreender as questões políticas que serão analisadas e votadas.

Assim, temos dois fundamentos para que o poder político somente seja exercido de maneira legítima quando adotado um sistema democrático: o primeiro, de caráter substantivo, segundo o qual os cidadãos que compõem aquele Estado somente são tratados de maneira digna e como iguais quando suas opiniões e vontades são consideradas, com igual peso, nas tomadas de decisão políticas; o segundo, de caráter formal, referente à adoção de um procedimento adequado que permita essa manifestação de todos, solucionando os impasses sociais de maneira ordenada e pacífica.

A partir do conceito, surgem diversas concepções do que seja, efetiva e realmente, a democracia. Dentre as concepções de democracia, hodiernamente, podem ser destacadas democracia procedimental, a democracia substancial e a democracia deliberativa.⁵⁸

⁵⁸ Alguns autores trazem outras concepções de democracia, como a democracia plebiscitária de Jean-Jacques Rousseau, em que o povo é visto como uma totalidade orgânica e homogênea, deliberando diretamente e por unanimidade e cuja finalidade é garantir a liberdade e a igualdade; e a democracia cristã de Leão XIII e Giuseppe Toniolo.

A democracia procedimental fundamenta-se no relativismo. Se não existem valores objetivos, ou, ainda que eles existam, não seria dado aos seres humanos conhecê-los, a definição de bem e de justo em uma sociedade recai no domínio da vontade. E se as vontades dos seres humanos são iguais, basta a adoção de um procedimento objetivo que permita à maioria decidir o que é justo e bom, fixando as leis que regerão a coletividade.

Ana Luiza de Moraes Rodrigues Braga retrata bem a premissa relativista que subjaz à adoção pela democracia procedimental ao analisar a obra de Hans Kelsen:

“Com isso, a democracia converte-se no melhor regime para Kelsen não em razão de seu valor intrínseco – pois, para um relativista como ele não existem meios para alcançar tal compreensão –, mas pelo fato de que ela está em consonância com o projeto moderno para a ciência do direito e, conseqüentemente, para a ciência política. A tomada de posição política de Kelsen em favor da democracia é, em suma, uma decorrência direta da ciência enquanto visão de mundo. (...) Aqui, o fundamento relativista da democracia se mostra com toda a sua clareza: a democracia é apresentada por Kelsen como um procedimento técnico-racional, jamais um conteúdo determinado; ela é sempre um meio, jamais um fim, pois não representa a reprodução estática de uma vontade pré-existente, mas sobretudo um processo que exprime a dinâmica da formação da vontade estatal, traduzida em termos de um ordenamento jurídico.”⁵⁹

Para os defensores da concepção procedimental da democracia, é da essência da democracia a neutralidade em relação ao produto das deliberações que sigam rigorosamente o procedimento democrático de tomada de decisões. A sua grande virtude reside no fato de a institucionalização da tomada de decisões permitir o estabelecimento de um consenso, ainda que provisório, sem a necessidade de se recorrer à força ou à violência como meio de solução de discordâncias políticas. Permite-se, assim, a convivência de pontos de vista e visões de mundo diversas e a discordância razoável sobre temas de alta indagação, dentro da sociedade.

A democracia, a partir dessa concepção, torna-se estritamente formal. A sua definição perpassa pelo *quem* decide (a maioria) e pelo *como* se decide (regra da maioria) tão somente. Se houver qualquer direcionamento ou limitação ao conteúdo do produto do procedimento democrático, não mais se estaria a cogitar de um regime democrático.⁶⁰

⁵⁹ BRAGA, Ana Luiza de Moraes Rodrigues. O relativismo moral em Hans Kelsen: Da democracia à teoria do direito. Londrina: Editora Thoth, 2023. *E-book*.

⁶⁰ BOVERO, Michelangelo, op. cit., p. 43-44.

Quanto ao risco de as maiorias sufocarem totalmente ou mesmo aniquilarem a minoria, os defensores da democracia procedimental afirmam que o próprio procedimento é capaz de conduzir à proteção das minorias, já que as maiorias de hoje podem se tornar as minorias de amanhã, e, por conseguinte, agirão na arena política de modo a produzir compromissos e resguardar a tolerância recíproca.⁶¹

A democracia substancial, por seu turno, não abandona a regra da maioria e as premissas que lhe sustentam. Todavia, não se satisfaz somente com ela, conjugando-a com alguns limites substanciais.⁶² Se antes os olhares estavam voltados somente à fase pré-decisória e decisória, agora passa-se a tomar um maior cuidado com a fase pós-decisória. A partir dessa concepção, para que um regime seja verdadeiramente democrático, não basta que ele resguarde certos princípios e valores por meio de um procedimento objetivo, devendo o resultado da deliberação respeitar um conteúdo mínimo de justiça.

É interessante notar que os defensores da democracia substantiva não necessariamente discordam que a regra da maioria seja, de alguma forma, o melhor meio para garantir que as leis promulgadas sejam justas e efetivas. Contudo, convictos de que muitas vezes as maiorias podem editar atos injustos e mesmo atentatórios à dignidade humana, não confiam somente no estabelecimento de um procedimento objetivo para que a organização política do Estado seja a mais adequada.⁶³

A experiência da segunda guerra mundial foi marcante nesse sentido. A ascensão de governos totalitários e descompromissados com a garantia do mínimo de dignidade a determinados grupos sociais na Europa produziu uma série de decisões bárbaras, ainda que respeitado o processo legislativo então vigente. A adoção de um procedimento de tomada de decisões foi insuficiente para proteger não só os interesses, mas a própria existência das minorias.

Nas palavras de Jorge Miranda:

⁶¹ Kelsen, Hans, op.cit., p. 129-133.

⁶² Embora haja divergência terminológica, adota-se neste trabalho, a concepção majoritária segundo a qual a expressão “direitos humanos” designa aqueles direitos que tutelam e promovem a dignidade da pessoa humana e que se encontram positivados em tratados e convenções internacionais; enquanto o termo “direitos fundamentais” se refere a direitos que, embora busquem igualmente tutelar a pessoa humana, estão positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. Nesse sentido: SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 27.

⁶³ RAWLS, John, op. cit., p. 313.

“A maioria não é fonte de verdade ou de justiça; é apenas forma de exercício de poder, ou meio de ação. Não há, nem deixa de haver verdade nesta ou naquela opção política; há só (ou tem de se pressupor que haja) referência ao bem comum. Naturalmente, quando se suscitam problemas de verdade, sejam quais forem – religiosos, morais, filosóficos, científicos ou técnicos – a não cabe decisão de maioria. (...) Tão pouco se admitem decisões de maioria que afetem o conteúdo essencial dos direitos fundamentais ou o conteúdo essencial da própria democracia representativa – mais especificamente, o pluralismo, os direitos das minorias e a possibilidade de alternância e alternativas.”⁶⁴

Nesse cenário, a concepção de democracia substancial, reforçando a necessidade de todas as pessoas serem tratadas como igualmente dignas de respeito e consideração, não só durante o processo legislativo ou processo eleitoral, mas nos próprios atos editados pelo poder público, conjuga a regra da maioria – e todos os pressupostos para que ela funcione a contento – com limites de cunho material, impedindo-se que decisões estatais violem os próprios pressupostos que sustentam a regra da maioria; os direitos humanos e fundamentais; e aniquilem ou enfraqueçam injustamente as minorias.

A partir do primeiro limite às decisões tomadas pela maioria, seriam ilegítimas as leis e atos que violem os pressupostos necessários à instalação e ao bom funcionamento do regime de democrático. Como já analisado, a democracia é um regime político exigente cujo desenvolvimento depende, dentre outras pré-condições, da manutenção da livre circulação de ideias e informações, de eleições periódicas e da ampliação do sufrágio. Caso se permita que da regra da maioria seja produzida uma decisão política que viole ou prejudique indevidamente tais bases, ter-se-ia uma autofagia, ou seja, a utilização de mecanismos democráticos para a erosão da própria democracia.

Nesse cenário, ainda que haja um risco de as minorias usarem os limites substanciais aos resultados que podem advir do procedimento formal de tomada de decisões para entrincheirar vantagens ilícitas, a existência de tais limites se torna inegociável e fundamental ao desenvolvimento do próprio regime democrático.

O segundo limite às decisões produzidas pela regra da maioria seria o respeito aos direitos humanos e fundamentais. Como já exposto, o regime democrático ressurge na modernidade fundamentado na ideia de que os seres humanos são livres e iguais. Assim, da essência da humanidade são extraídos alguns direitos inalienáveis,

⁶⁴ MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. 3º v. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 88.

que não poderão ser suprimidos quando da formação da sociedade política. Qualquer decisão política que fira esses direitos torna-se incompatível com essas premissas, ainda que produzida em meio ao procedimento democrático.

Georges Burdeau confere destaque aos direitos do homem enquanto fundamento e limite da democracia:

“Como a democracia clássica, a democracia social repousa sobre os direitos do homem. Só que os concebe de forma diferente. Os direitos, tal qual enuncia a Declaração de 1789, são faculdades inerentes ao indivíduo, cujas possibilidades somente a ele cabe explorar. Em relação aos Estado, os direitos não têm outra virtude que a de serem invioláveis. Incitam mais a abstenção do que a ação e, por isso precisamente que os direitos protetores da liberdade constituem o fundamento da democracia liberal. Ao contrário, no contexto de ideias que se situa a democracia social, os direitos são exigências, seu conteúdo está fixado em função de uma necessidade (...). Essa necessidade mesma que, se não é satisfeita, impede ao homem alcançar a plenitude do seu ser. O direito chega assim a coincidir com a exigência de um mínimo vital (...)”⁶⁵ (Tradução livre)

O terceiro limite ao conteúdo das decisões políticas produzidas em um regime democrático seria a aniquilação das minorias. Esse limite pode ser extraído de uma conjugação dos dois anteriores. É próprio do jogo democrático a solução de impasses políticos por meio de procedimentos pacíficos e permitir que as posições vitoriosas de determinado momento possam ser rediscutidas e revistas anteriormente. Também é próprio do regime democrático tutelar os perdedores do jogo político, permitindo-lhes controlar a maioria por meio do exercício da oposição e influenciar no debate político, gerando compromissos entre os mais diversos interesses sociais.

A partir da concepção substancial de democracia, eleva-se em importância a jurisdição constitucional, meio pelo qual é realizado o controle dos limites formais e materiais, garantindo-se que as decisões políticas sejam produzidas em respeito às normas constitucionais e legais que estruturam e limitam o poder político.

A democracia deliberativa, por sua vez, parte do pressuposto que a previsão e o respeito a um procedimento de tomada de decisões no qual os representantes do povo decidem pela regra da maioria é insuficiente. Para que a democracia funcione a contento, deve-se garantir um embate profundo de ideias e pontos de vista. A grande preocupação dessa concepção de democracia é com o debate e a argumentação.

André Ramos Tavares, ao tratar da democracia deliberativa, adverte:

⁶⁵ BURDEAU, Georges. *La democracia*. Trad. Ángel Latorre. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019, p. 44.

“A democracia assim concebida não se circunscreve ao momento de decisão, como seria razoável de se compreender o termo “deliberação” na língua portuguesa (nesse sentido: SOUZA NETO, 2006, p. 87); não busca apenas a inclusão de todos exclusivamente no momento da escolha de representantes ou na votação (concepção mais participativa); não pretende, necessariamente, o consenso universal e pleno; nem se satisfaz com a mera abertura ao diálogo (dialógica) ou com algum canal (espaço) comunicativo (discursiva). Nas línguas latinas o termo ‘deliberativo’ se prende fortemente à ideia de decisão. Deliberativa, contudo, deve ser compreendida — neste contexto de deliberação democrática — como a democracia que se preocupa com a discussão (não toda e qualquer forma de discussão, mas um específico modelo de cunho comunicativo-inclusivo, conforme se analisará a seguir).”⁶⁶

Assim, para o bom funcionamento do regime democrático, seria fundamental garantir aos cidadãos a possibilidade de discutir efetivamente, em termos deliberativos, acerca do mais adequado conteúdo das leis ou decisões que irão vinculá-los. Isso se torna ainda mais verdadeiro quando as questões a serem decididas possuem grande relevância para a sociedade ou quando forem compostas por desacordos razoáveis entre as pessoas que compõem aquela sociedade política.

Luiz Fernando Barzotto, ao tratar da democracia deliberativa, afirma que o pensamento e a prática política do Ocidente pode ser dividido em três grupos: i) há aqueles que, como Platão, afirmam a existência de uma verdade política que exclui qualquer necessidade de diálogo; ii) há aqueles que, como os sofistas, afirmam inexistir uma verdade política, de modo que o fenômeno político esgota-se na persuasão ou retórica; e iii) há aqueles que, na esteira de Aristóteles, acreditam que existem verdades políticas e que elas somente podem ser apreendidas, na prática, por meio do diálogo. Segundo essa divisão, a democracia deliberativa seria um produto desta terceira premissa.⁶⁷

Paralelo a essa visão realista e clássica da democracia deliberativa, alguns autores fundamentam a opção por essa concepção de regime democrático em bases relativistas. É caso, por exemplo, de Jürgen Habermas, que adota uma premissa processual da democracia, dando enfoque aos processos comunicativos não como o meio mais seguro de se chegar a uma verdade que lhe é pré-existente, mas porque a adoção de um procedimento comunicacional é o único meio de legitimar o poder político nas sociedades contemporâneas, marcadamente plurais e complexas.⁶⁸

⁶⁶ TAVARES, André Ramos. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007. Disponível em: < <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28962>>. Acesso em: 13 de agosto de 2024.

⁶⁷ BARZOTTO, Luiz Fernando, op. cit., p. 39-40.

⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol. II. 2ª ed. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 193-220.

Para que uma democracia deliberativa funcione corretamente, devem estar presentes algumas condicionantes. André Ramos Tavares elenca as seguintes: i) as discussões devem ser públicas, de modo a serem realizadas em um fórum público no qual todo indivíduo deve ter igual oportunidade de colocar suas ideias e pontos de vista; ii) as decisões devem ser precedidas de razões admissíveis e aceitáveis por todos que as justifiquem; iii) as decisões somente podem atingir àqueles cujos argumentos foram representados, ou seja, fizeram-se presentes, na discussão; iv) nem todas as decisões deverão adotar exclusivamente o método deliberativo, mas somente aquelas que produzam efeitos externos relevantes e sobre temas cujas incertezas não possam ser eliminadas com base em análise técnicas; v) os representantes que participam da deliberação devem prestar contas a todos, justificando suas atuações com base em argumentos razoáveis e possíveis de serem aceitos por todos; vi) após tomada a decisão, a arena deliberativa deve permanecer em funcionamento, permitindo, caso oportuno, que a decisão seja revista; e vii) a existência do Estado de Direito e o resguardo a alguns direitos fundamentais que tenham impacto direto no processo deliberativo são condições que possibilitam o desenvolvimento da democracia deliberativa.⁶⁹

1.4 Desafios da democracia

O governo democrático, como analisado, se justifica por ser aquele em que as pessoas são tratadas com igual respeito e consideração e por produzir maior limitação ao poder político, evitando-se o seu uso abusivo. Isso, no entanto, não o exime de críticas, tampouco reduz as dificuldades de sua implementação e manutenção. É célebre a frase atribuída a Winston Churchill segundo a qual a democracia seria o pior dos regimes, à exceção de todos os outros.

A importância de analisar as críticas que são feitas ao regime democrático é que, a partir delas, se pode aprimorar tal regime de governo. Somente a consciência das dificuldades e dos riscos que orbitam a adoção da democracia em um Estado permite o seu exercício de maneira mais fiel e adequada.

Em geral, são dois os argumentos mais robustos empregados contra a democracia.⁷⁰

⁶⁹ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 79-103.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 285-287.

O primeiro é o de que a implementação correta da democracia em um Estado exige um alto nível de comprometimento do povo, o que a torna praticamente impossível. Sob esse aspecto, os pressupostos para o bom funcionamento da democracia seriam de impossível implementação na prática, exigindo-se para seu sucesso que todo o povo fosse composto “por deuses”.

O pessimismo de Jean-Jacques Rousseau, ao tratar da democracia em sua obra *Do Contrato Social*, reflete bem essa primeira crítica:

“Aliás, quantas coisas difíceis de reunir tal governo supõe. Primeiro, um Estado bem pequeno, em que seja fácil reunir o povo e em que facilmente cada cidadão possa facilmente conhecer todos os outros; em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, capaz de prevenir o sem-número de assuntos e discussões espinhosas; depois, muita igualdade nos níveis e nas fortunas, sem o que a igualdade não subsistiria por muito tempo nos direitos e na autoridade; por fim, pouco ou nenhum luxo, porque o luxo ou é feito de riquezas, ou as torna necessárias. (...) Se houve um povo de Deus, ele se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito assim não convém aos homens.”⁷¹

O segundo argumento aponta para a incapacidade de o regime democrático lidar com os problemas concretos de forma satisfatória. A necessidade de informar a todos os atingidos pela decisão, bem como de se aguardar um processo deliberativo, acabada levando à mora na produção de decisões políticas. Somar-se-ia a isso o fato de o governo democrático ser supostamente incapaz de ordenar adequadamente a sociedade, que viveria em constante disputa, ante às discordâncias naturais sobre temas políticos polêmicos e a facilidade com que o povo se entregaria às paixões.

Robert Dahl, em contraposição às críticas, aponta dez razões pelas quais a democracia é a melhor forma de governo. Em sua visão, ainda que a democracia não possa assegurar que seus cidadãos sejam felizes, prósperos, saudáveis, sábios, pacíficos ou justos, já que nenhum tipo de governo pode fazê-lo, os seus benefícios superam as dificuldades e a tornam o melhor tipo de governo.

São eles: i) a democracia ajuda a impedir o governo de autocratas cruéis e perversos; ii) a democracia garante aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não proporcionam e nem podem proporcionar; iii) a democracia assegura aos cidadãos uma liberdade individual mais ampla de qualquer alternativa viável; iv) a democracia ajuda a proteger os interesses fundamentais das

⁷¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 122-123.

peçoas; v) apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação; vi) somente um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima do exercício da responsabilidade moral; vii) a democracia promove o desenvolvimento humano mais plenamente que qualquer alternativa viável; viii) apenas um governo democrático pode promover um grau relativamente alto de igualdade política; ix) as modernas democracias representativas não lutam umas contra as outras; e x) os países com governos democráticos tendem a ser mais prósperos que os países com governos não democráticos.⁷²

O ponto central da defesa em prol da democracia é o reconhecimento de que, embora o regime democrático seja um regime exigente e, por vezes, moroso na solução dos problemas, as suas alternativas reais são muito mais perigosas. A degeneração do governo de um só ou de alguns poucos leva, invariavelmente, ao arbítrio e à utilização do aparato estatal para o resguardo de interesses particulares, e não do bem comum.

Assim, entre qualidades e defeitos, a democracia é o regime de governo mais adequado para o mundo contemporâneo. Os principais defeitos e dificuldades que são apontados pelos críticos da democracia devem servir como um farol apto a guiar a manutenção e os melhoramentos à democracia real.

Nesse cenário, avulta em importância compreender quais são os fatores que favorecem e desfavorecem o surgimento e a manutenção do regime democrático. Robert Dahl aponta que favorecem a democracia: i) a igualdade; ii) o consenso dos governados; iii) a representação por eleição; e iv) a existência de diferentes níveis de poder. De outro lado, prejudicam o surgimento e a manutenção da democracia: i) a desigualdade; ii) a composição do parlamento por aristocratas; iii) a falta de participação das mulheres; iv) a restrição à liberdade de expressão restrita, principalmente na crítica aos governantes.⁷³

Como se vê, cultivar adequadamente o regime democrático em um Estado não é tarefa fácil e demanda constantes aperfeiçoamentos. Por isso, avulta em importância é fundamental o debate acerca das diferentes formas de exercício da democracia, o que permite valorizar os pontos fortes e diluir os pontos fracos desse regime de governo.

⁷² DAHL, Robert, op. cit., p. 57-74.

⁷³ DAHL, Robert, idem, p. 161-182.

1.5 Formas de exercício da democracia

Uma vez estabelecido que o governo democrático é aquele no qual o povo é o titular do poder político e cômicos de suas dificuldades, coloca-se a questão de como o povo externará, na prática, a sua vontade.

Como efeito, a premissa de que todos os cidadãos têm o direito de participar, com igual peso, no processo de formação das decisões coletivas pode concretizar-se de formas distintas. São três, basicamente, as formas de exercício de democracia: a democracia direta, a democracia representativa e a democracia semidireta.

1.5.1 Democracia direta

A democracia direta é aquela na qual os cidadãos votam pessoalmente para determinar eles mesmos o conteúdo das decisões políticas. Dessa forma, todas as deliberações são submetidas, apreciadas e deliberadas diretamente pelo próprio povo, sem que haja a figura de um intermediário.

Nas palavras de Karl Lowenstein:

“A democracia direta é o modelo de governo no qual o povo, é dizer, a totalidade daqueles que, segundo o costume ou a lei, são considerados cidadãos dotados de todos os direitos, se reúnem em assembleias – a *ekklesia* dos gregos – ou em comitês para levar a cabo a função de tomar a decisão política e o controle político, assim como participar da execução da decisão tomada, sempre e quando se trate de execução de medidas de natureza judicial.” (Tradução livre)⁷⁴

Por sua forma de constituição, a democracia direta depende de algumas circunstâncias específicas para que possa ser implementada adequadamente. Para que seja possível que todos os cidadãos tomem parte de todas – ou, ao menos, da maioria – decisões políticas, a dimensão territorial do Estado deve se diminuir, bem como a sociedade deve estar ordenada de uma forma bastante simples.

Isso fica bastante evidente ao analisar-se os três grandes exemplos de democracia direta que floresceram ao longo da história.

O primeiro caso foi o regime democrático desenvolvido nas cidades-Estado gregas no século V a.C. A partir das reformas de Sólon, Clístenes e principalmente

⁷⁴ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 95.

Péricles, implementou-se em Atenas um regime no qual todos os cidadãos atenienses participavam ativa e diretamente dos debates públicos e das decisões políticas, reunindo-se na praça pública.

É importante notar que as duas circunstâncias apontadas anteriormente estavam presentes: a sociedade ateniense possuía uma economia basicamente agrária, organizava-se de forma simples e a cidade-Estado possuía uma dimensão reduzida se comparada aos Estados modernos. Outro fator é bastante relevante para possibilitar a instalação da democracia em Atenas: a parcela das pessoas que eram consideradas cidadãos tinham tempo livre para tomar parte das questões públicas por contarem com escravos que produziam e movimentavam a economia da cidade.

Após o fracasso da experiência ateniense, a democracia direta ressurgiu nos Cantões da Suíça no século XIII por um breve período até ser substituída por um modelo representativo. Em algumas localidades, contudo, manteve-se a democracia direta exercida por meio das *Landsgemeinde*⁷⁵, assembleia aberta a todos os cidadãos, cujo comparecimento é um dever. Nessas assembleias, realizadas ordinariamente uma vez por ano, são pautadas para votação leis ordinárias, emendas à Constituição do Cantão, tratados intercantonais, autorizações para cobranças de impostos e para a realização de despesas públicas de maior vulto.⁷⁶

Novamente, tem-se a democracia direta sendo aplicada em pequenas sociedades e de baixa complexidade em sua estruturação. Georges Burdeau traduz as condições em que a democracia direta se desenvolveu nos Cantões suíços:

“Esse procedimento idílico de governo, que Rousseau reservou a um povo de Deus, não passa hoje de uma curiosidade histórica. Ele existe ainda em alguns cantões suíços (Glaris, Unterwalden, Appenzell), onde, em cada ano, os cidadãos desses Estados minúsculos se reúnem em *Landsgemeinde* para votar as leis, designar os funcionários e nomear os deputados das assembleias federais.” (Tradução livre)⁷⁷

O terceiro exemplo de democracia direta na história foi implementado no século XVIII, na Nova Inglaterra, por meio das chamadas *town meetings*, reuniões de eleitores para decidirem assuntos locais diretamente. Surgidas em Massachusetts, as *town meetings* espalharam-se posteriormente para vários distritos, como Nova

⁷⁵ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 96.

⁷⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 152-153.

⁷⁷ BURDEAU, Georges. *Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 20ª edição. Paris: Librairie Générale de Droit e Jurisprudence, 1984, p. 146.

Hampshire, Vermont, Maine, Montana, Connecticut e Michigan. Normalmente, tais reuniões seguem o seguinte procedimento: primeiro, a matéria em pauta é lida; após, caso se considere que a questão a ser deliberada possui forte impacto social, determina-se que a votação seja secreta, com vistas a proteger o eleitor, ou, do contrário, a votação é realizada de maneira aberta; por fim, o resultado é apurado e divulgado no mesmo dia.⁷⁸⁻⁷⁹

1.5.2 Democracia representativa

A democracia representativa é aquela na qual os cidadãos não participam diretamente na tomada das decisões políticas, mas somente de forma indireta, por meio de representantes. Nela, o povo é chamado a, periodicamente, eleger políticos profissionais que o representarão ao longo da duração de seu mandato.

São institutos fundamentais à democracia representativa a representação e as eleições periódicas por sufrágio universal.

A representação se traduz, essencialmente, em fazer-se presente por meio de uma pessoa visível outra pessoa que não se faz concretamente visível perante as demais.⁸⁰ Ela é, hoje, majoritariamente vista sob uma concepção de duplicidade, na qual se toma o representante político como nova pessoa, portadora de uma vontade distinta do representado. Há uma total independência do representante.

A partir dessa concepção de representação, podem ser apontadas como características da representação política: a) o mandatário, apesar de eleito por uma parte do povo, expressa a vontade de todo o povo; b) o mandato, embora seja obtido mediante um certo número de votos, não está vinculado a determinados eleitores; c) o mandatário tem absoluta autonomia e independência em relação ao povo quando do exercício do mandato; d) o mandato é de caráter geral, conferindo poderes para a prática de todos os atos inseridos na esfera de competência do cargo; e) o mandatário não responde juridicamente perante o povo; e f) o mandato é irrevogável, perdurando pelo prazo previamente determinado.⁸¹

⁷⁸ SGARBI, Adrian. O referendo. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 97.

⁷⁹ Por sua limitação – as *town meetings* não eram utilizadas para todas as decisões políticas –, a maioria dos autores não tende a considerá-las como uma verdadeira experiência de democracia direta.

⁸⁰ Friedrich Glum, *Begriff und Wesen der Repraesentation*, in: *Sur Theorie und Geschichte der Repraesentation und Repraesentativverfassung*, p. 105 *apud* BONAVIDES, Paulo, op. cit. p. 217.

⁸¹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 159.

Essa visão de representação, que constitui a essência do “mandato representativo” ou “mandato livre”, foi adotada pelos teóricos da Revolução Francesa e, posteriormente, largamente utilizada pelas formas de constitucionalismo liberal que lhe sucederam.⁸²

Todavia, há outra concepção de representação, ligada à regra da identidade. Segundo essa visão, os representantes estão acorrentados de maneira definitiva à vontade dos representados, cabendo-lhe tão somente reproduzir a vontade destes com integral fidelidade. Cuida-se do mandato imperativo, que se adotado, pressupõe a responsabilidade do mandatário perante seus eleitores, que poderão retirá-lo do cargo caso sua atuação seja contrária aos interesses do povo.

O mandato imperativo foi adotado por alguns Estados europeus logo após o fim da Idade Média, de modo que os representantes eleitos estavam obrigados a seguir fielmente as instruções que lhes eram dadas, geralmente de forma escrita, por seus eleitores.⁸³ A Constituição da Rússia Soviética, no século XX, trouxe previsão semelhante, pois estabelecia que os membros de diversos conselhos poderiam ser destituídos, a qualquer tempo, por seus eleitores.⁸⁴

Outro instituto de fundamental importância para o funcionamento de uma democracia representativa é a eleição. Se o exercício efetivo e prático do poder político é executado por representantes escolhidos dentro do povo e pelo povo, surge a incontornável necessidade de serem realizadas eleições para a escolha desses mandatários.

Tamanha é a relevância da realização das eleições, que o direito ao sufrágio, ao garantir a participação na vida política do Estado, frequentemente não é considerado, pelos ordenamentos constitucionais, não somente um direito individual, mas também um dever imposto aos cidadãos.

Como bem assinalam Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

“O direito de sufrágio não é mero direito individual, pois seu conteúdo, que predica o cidadão a participar da vida política do Estado, transforma-o em um verdadeiro instrumento do regime democrático, que, por princípio, só pode realizar-se pela manifestação dos cidadãos na vida do Estado. Bem por isso, o sufrágio constitui simultaneamente um direito e um dever.”⁸⁵

⁸² BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 218.

⁸³ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 158.

⁸⁴ KELSEN, Hans, op. cit., p. 120.

⁸⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 23 ed. Santana de Paranaíba: Manole, 2021, p. 271.

A opção pela democracia representativa fundamenta-se em três argumentos.

O primeiro é a impossibilidade de reprodução da democracia direta ateniense nos dias de hoje. Nos Estados contemporâneos, marcados por sua grandiosidade e complexidade, tornou-se impossível que todos os cidadãos aptos participem diretamente na tomada de todas as decisões políticas. É inviável pensar que todas as pessoas tenham que parar suas atividades rotineiras para deliberar acerca dos mínimos detalhes da convivência pública.

Hans Kelsen, ao defender a opção pela democracia representativa, advoga que, na conjuntura dos Estados Modernos, a democracia participativa é a forma possível de implementação do regime democrático:

“Para uma república democrático-parlamentar, o problema do parlamentarismo é um problema de existência, pois o fato de o parlamento ser ou não um instrumento para resolver os problemas sociais de nosso tempo depende a própria existência da democracia moderna. É verdade que o parlamentarismo e a democracia não são a mesma coisa; é cogitável uma democracia sem parlamento; chamada democracia direta. Mas, para o Estado moderno, essa democracia direta – isto é, a formação de vontade estatal na assembleia do povo – é praticamente impossível. Não se pode duvidar seriamente de que o parlamentarismo não seja a única forma real possível em que possa realizar-se, na realidade hodierna, a ideia de democracia; por isso, a condenação ao parlamentarismo é, ao mesmo tempo, a condenação da democracia.”⁸⁶

O segundo argumento é a garantia da ordem e estabilidade. A opção por um regime representativo se justifica, aqui, para que a força seja contida e para que o povo não conviva em constantes disputas entre si, o que poderia arruinar ou, ao menos, esgarçar, a trama da tecitura social.

Isso se torna ainda mais verdadeiro se considerarmos o pluralismo e a atomização que marcam o mundo contemporâneo. Jean-François Lyotard, ao analisar a condição pós-moderna, aponta que houve a decomposição dos grandes relatos, e, consequente, do vínculo social. As coletividades sociais dão lugar a uma massa composta de átomos individuais.⁸⁷ O passado e a tradição já haviam sido abandonados com o advento da modernidade, mas, na pós-modernidade, perdeu-se a esperança nas metanarrativas que prometiam um futuro ideal.

⁸⁶ KELSEN, Hans, op. cit., p. 112.

⁸⁷ LYOTARD, Jean-François. A condição pós-moderna. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. 13ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2021, p. 27-32.

Em uma sociedade que se fragmentou e em que existem poucos laços que podem gerar um vínculo de união necessária, manter embates constantes na arena política somente poderia agravar o problema. Dessa forma, a representação teria o condão de minimizar essa característica da sociedade pós-moderna, gerando maior pacificação social.

O terceiro e último argumento em prol da democracia representativa é a maior eficiência gerada pela divisão de trabalho. As sociedades políticas, a partir da modernidade, são marcadas por uma grande complexidade. Isso torna cada vez mais difícil que o povo delibere diretamente sobre os temas e demandas que devem ser debatidos e resolvidos no âmbito do Estado.

Nesse cenário, a existência de políticos profissionais, que vivam exclusivamente para deliberar sobre tais temas e que contem com um aparato técnico e burocrático para auxiliá-los na tomada de decisão torna-se necessário. Prova disso é que a própria reunião dos parlamentos se tornou mais frequente, quase ininterrupta, diferentemente do que ocorria quando da sua criação, na Inglaterra, no século XIII.⁸⁸

1.5.3 Democracia semidireta

A democracia semidireta é aquela em que há uma conjugação entre a representação política tradicional e as formas de participação popular direta. Nela, a política ordinária é produzida por meio de representantes eleitos; mas são introduzidos alguns mecanismos que permitem, de tempos em tempos, que o próprio povo, diretamente, tome decisões políticas.

Paulo Bonavides, ao tratar sobre a democracia semidireta, ensina que:

“Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento

⁸⁸ Sobre as origens do parlamento, Marcello Caetano ensina que: “Na Idade Média o Rei de Inglaterra tinha, como todos os demais reis europeus, a sua Cúria ou Corte. Um dos deveres dos vassallos era aconselhar o seu senhor e ajudá-lo no desempenho das obrigações de mando. Mas quando o governo se tornou mais complexo deu-se uma diferenciação: havia certos nobres e clérigos que estavam sempre junto do Rei e o acompanhavam por toda a parte, auxiliando a despachar os negócios públicos e a julgar os processos judiciais, enquanto a maioria dos barões e dos prelados residia nas suas terras e só vinha a ter com o Rei quando este os convocava para se pronunciarem sobre questões importantes e decidirem causas judiciais de maior vulto. (...) Em 1254 produz-se uma importante inovação: o Rei resolve convocar também dois cavaleiros por cada condado, na qualidade de representante da respectiva população. E, poucos anos depois, foram chamados mais dois representantes por cada cidade ou burgo privilegiado. Deste modo em 1295 o Parlamento já reunia com os três estados: clero, senhores e comuns.” Ver: CAETEANO, Marcello. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Tomo I. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989, p. 50-51.

popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.”⁸⁹

Aponta-se que o berço da democracia semidireta é a Suíça, de onde tais práticas foram posteriormente irradiadas pelo continente europeu. Na França, a Constituição de 1793 trazia uma modalidade de referendo em matéria legislativa, mas não chegou a entrar em vigor. Na Alemanha, a Constituição de Weimar de 1919 previu uma forma de referendo.⁹⁰

A democracia semidireta também penetrou nas Américas, ganhando destaque a experiência dos Estados Unidos, cujos Estados-membros fazem larga utilização de mecanismos de democracia semidireta. Na Califórnia, desde 1911, foram promulgadas emendas à Constituição Estadual incluindo uma maior participação direta do povo no governo por meio da iniciativa popular, consultas populares e do *recall*.⁹¹

No começo do século XX, no período entre guerras, a democracia semidireta ganhou maior força nos países ocidentais. Os principais instrumentos de participação popular implementados como corretivos ao modelo representativo puro foram as consultas populares e a iniciativa popular, permitindo ao povo manifestar-se formal e diretamente sobre decisões políticas e deflagrar o processo legislativo.

Por se tratar do principal objeto deste estudo, os contornos dessa forma de democracia serão aprofundados nos tópicos a seguir.

2 A MELHOR FORMA DE EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA

Se existe mais de uma forma de exercício da democracia, é prudente questionar qual, dentre elas, é a melhor. Assim, será possível aperfeiçoar os regimes democráticos então vigentes mediante a adoção da fórmula que se mostrar superior.

A prática e a teoria demonstram que inexistem respostas absolutas na Ciência Política, sendo certo que a opção por um determinado regime político e a sua

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 296.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ GENDZEL, Glen. The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy. *Siècles*, n. 37, 2013. Disponível em: < <http://journals.openedition.org/siecles/1109>>. Acesso em: 17 de agosto de 2024.

estruturação dependem de uma conjugação de fatores históricos e culturais articulados em uma determinada sociedade.

No mundo contemporâneo, parte-se da justa premissa segundo a qual a democracia é o regime que mais intensamente promove os direitos essenciais do ser humano ao tratar cada pessoa como livre e igual.

Assim sendo, um bom caminho a ser adotado para definir qual a melhor forma de democracia é avaliar qual delas mais promove, na prática, esses pressupostos que embasam a opção por um regime democrático. Deve-se considerar, ainda, as dificuldades reais na implementação de cada um desses modelos.

2.1 A democracia moderna nasce representativa: Rousseau *versus* Montesquieu

O embate entre as formas de exercício da democracia é tão antigo quanto a formação dos Estados modernos, durante o século XVIII. No alvorecer da democracia moderna, o modelo direto e o modelo representativo disputaram as mentes e corações dos políticos e filósofos modernos.

Esse duelo encontra sua melhor representação em duas grandes figuras do pensamento político moderno: Rousseau e Montesquieu.⁹² Suas concepções divergentes sobre a democracia foram tão marcantes que Karl Loewenstein as considerou uma das chaves explicativas da Revolução Francesa, que, segundo ele, resultou do choque entre a doutrina plebiscitária rousseauiana e o princípio representativo defendido por Montesquieu.⁹³

Montesquieu, no Capítulo VI do Livro XI do *Espírito das Leis*, apresenta a teoria da tripartição dos poderes pela qual ficou célebre. Ao fazê-lo, prescreve que o poder de julgar não deve ser concedido a um órgão permanente; que o poder executivo deve estar nas mãos de um só e que o poder legislativo deve ser confiado a um corpo de nobres e a um corpo de representantes do povo.

Ao justificar a necessidade de representação no exercício do poder legislativo, o autor francês utiliza-se de dois grandes argumentos: a impossibilidade de adoção da democracia direta nos grandes Estados modernos e a maior capacidade de os representantes discutirem os negócios públicos.

Em suas palavras:

⁹² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 49.

⁹³ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 180.

“Assim como, em um Estado livre, todo homem que supostamente possui uma alma livre deve ser governado por si mesmo, também seria necessário que o povo, enquanto corpo, detivesse o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados, e é sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça por seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si mesmo. (...) A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os negócios públicos. O povo absolutamente não é feito para isso, o que forma um dos grandes inconvenientes da democracia.”⁹⁴

Reforçando o caráter representativo, Montesquieu defende que é desnecessário instruir os mandatários sobre cada caso, bastando que os eleitores transmitam somente uma instrução geral. Do contrário, os debates políticos poderiam desaguar em morosidades intermináveis e a força da nação restar completamente paralisada por caprichos. Nesse cenário, os parlamentares seriam a mais direta expressão da voz da nação.⁹⁵

Em sentido contrário, Jean-Jacques Rousseau, no Contrato Social, tece duras críticas à representação. Para ele, a soberania não pode ser representada, tampouco alienada. Desse modo, os deputados não representam o povo e qualquer lei que o povo não tenha diretamente ratificado é nula.

Rousseau afirma que:

“A soberania não pode ser representada, pelo mesmo motivo que não pode ser alienada. Ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa: ou é vontade geral, ou é outra vontade. Não há meio-termo. Portanto os deputados do povo não são nem podem ser os representantes deste, ele não são mais do que seus delegados. Eles não podem decidir definitivamente. Toda lei que o povo em pessoa em pessoa não ratificou é nula, não é uma lei. O povo inglês acredita ser livre. Muito se engana, ele só o é durante a eleição dos membros do parlamento. Assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, o uso que dela faz merece que a perca.”⁹⁶

É interessante notar que ambos os autores construíram suas linhas pensamento sobre esse tema tomando por base a forma de exercício da democracia na Inglaterra. Por isso, a ácida crítica formulada por Rousseau ao povo inglês parece, em verdade, mais direcionada à visão de exercício da democracia defendida por Montesquieu em sua obra publicada pouco mais de uma década antes.

⁹⁴ MONTESQUIEU, op. cit., p. 245.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 151.

Embora as visões dos filósofos franceses apresentem essa contraposição, inclusive tendo inspirado cada qual grupo diverso na Revolução Francesa que lhes sucedeu – os revolucionários mais radicais, como Robespierre, defendiam uma democracia direta ou plebiscitária, enquanto os revolucionários moderados, como Sieyès e Talleyrand, acreditavam que o modelo representativo era o mais adequado⁹⁷ –, se analisadas suas obras de uma forma mais global, é possível encontrar muitos pontos de contato, mesmo quanto a esse ponto específico.

Embora Montesquieu seja um defensor do exercício do poder legislativo por meio de representantes, também afirmou que, em uma democracia, o povo detém o poder soberano, devendo fazer por si mesmo tudo aquilo que possa fazer bem e somente delegar a representantes aquilo que não consiga fazer bem.⁹⁸ Ou seja, o mestre francês admite que parcela do poder soberano seja retido junto ao povo e exercida por ele diretamente.

Montesquieu, ainda, louva a capacidade de o povo bem escolher seus representantes:

“O povo é admirável por escolher aqueles que aos quais deve confiar alguma parte de sua autoridade. (...) Se alguém duvidasse da capacidade natural que o povo tem para discernir o mérito, bastaria lançar um rápido olhar sobre a contínua série de admiráveis escolhas feitas pelos atenienses e romanos, algo que, sem dúvida, não poderia atribuir ao acaso.”⁹⁹

Rousseau, por seu turno, expressamente admitia que a democracia, tomada em sua acepção radical, nunca existiu e nem nunca existirá, uma vez que seria contra a ordem natural que a maioria governasse a minoria e que somente uma sociedade composta por pessoas perfeitas – “povo de Deus” – cumpriria as exigências necessárias ao bom funcionamento do regime democrático.¹⁰⁰ Soma-se a isso o fato de Rousseau admitir a representação ao menos no Poder Executivo.¹⁰¹

A despeito do embate intelectual e teórico que opôs a democracia direta de Rousseau e a democracia representativa de Montesquieu ser de difícilíssima solução, na prática, a democracia representativa se impôs, sagrando-se vencedora.

⁹⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 53.

⁹⁸ MONTESQUIEU, op. cit., p. 74.

⁹⁹ MONTESQUIEU, op. cit., p. 74-75.

¹⁰⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 122-123.

¹⁰¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 151-152.

A título de exemplo, como resultado da Revolução Francesa, a França adotou como forma de exercício da democracia o modelo representativo, o que pode ser facilmente constatado se considerado o teor do art. 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Essa concepção de constitucionalismo democrático liberal fundada na premissa de que a lei, promulgada pelo Poder Legislativo composto de representantes do povo, é a própria encarnação da vontade geral da nação, foi posteriormente adotada em diversos outros Estados ocidentais, tornando-se um dogma político constitucional que perdurou por quase dois séculos.

2.2 A democracia representativa vence o desafio autoritário: Schmitt *versus* Kelsen

No início do século XX, as democracias representativas ocidentais começam a apresentar sinais de desgaste. A baixa legitimidade dos parlamentares e o aumento das leis que são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo – projetos de lei de iniciativa do Presidente ou medidas provisórias –, atingiram em cheio o pressuposto inicial que fundamentou os regimes democráticos modernos. A lei passou a ser vista como um simples instrumento de governo, incapaz de garantir as liberdades dos cidadãos frente aos possíveis abusos governamentais.¹⁰²

Na Alemanha, país que assumiu o protagonismo na realização das promessas da modernidade no final do século XIX e no começo do XX, o contexto histórico-político demonstra bem a ascensão e derrocada da democracia representativa.

Durante todo o século XIX, os fundamentos do constitucionalismo moderno, notadamente a crença de que a lei representava a vontade geral, influenciaram fortemente o pensamento alemão. A participação parlamentar na edição das leis era

¹⁰² MAIA, Paulo Sávio Peixoto. A crítica de Carl Schmitt à democracia parlamentar: representação política como ato de fé, plebiscito como condição da identidade. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 185 jan./mar. 2010, p. 161-177.

apontada como a diferença essencial entre um Estado de Direito (*RechtsStaat*) e um Estado de força (*Gewalts-Staat*). A despeito disso, a Alemanha manteve-se como um Estado monárquico cujo papel do Parlamento era diminuto no exercício do poder político.¹⁰³

Na segunda década do século XX, após a derrota na Primeira Guerra Mundial, a monarquia é substituída por uma república – a República de Weimar. Pôde-se, enfim, transpor da teoria à prática as premissas políticas tão bem cultivadas pelos alemães. Adotou-se o parlamentarismo como sistema de governo e o princípio reitor da vida política passou a ser a soberania popular. O Poder Legislativo, outrora mero apêndice do monarca, tornou-se o centro da vida política alemã.¹⁰⁴

Surge, então, uma das mais famosos e profícuas disputas da história da Ciência Política e do Direito Constitucional: o embate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen.

Carl Schmitt foi um grande crítico ao liberalismo e à democracia representativa de seu tempo¹⁰⁵. O publicista alemão inicia seu argumento com a constatação de que o sistema representativo parlamentarista e a democracia não se confundem, pois seria perfeitamente possível sustentar que uma única pessoa sirva como representante do povo, concentrando em si todas as decisões políticas. Ao contrário, adoção do sistema representativo é um produto da filosofia liberal. Em suas próprias palavras:

“A crença no sistema parlamentar, num *government by discussion*, pertence ao mundo intelectual do liberalismo. Não pertence à democracia. O liberalismo e a democracia devem ser separados, para que se reconheça a imagem heterogeneamente montada que constituiu a moderna democracia de massas”.¹⁰⁶

Para Schmitt, a vitória dos regimes parlamentares no século XIX não teve raízes na credibilidade do Parlamento, pois não havia uma percepção de que uma comissão de pessoas eleitas pelo povo deveria, em uma autêntica comunhão, tomar todas as decisões políticas. Em verdade, o alastramento dos regimes parlamentares

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Um apontamento terminológico se faz necessário: Carl Schmitt utilizava o termo “parlamentarismo” para se referir não só ao sistema de governo adotado na República de Weimar, mas também para se referir à doutrina política que o sustentava, o que engloba o modelo de democracia representativa. Neste trabalho, optaremos pelo termo democracia representativa, de modo a evitar possíveis confusões conceituais.

¹⁰⁶ SCHMITT, Carl. A crise da democracia parlamentar. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996, p. 10.

fundou-se na premissa de que, somente em um Parlamento haveria verdadeira deliberação dialética, permitindo-se a produção de melhores decisões políticas mediante o confronto de opiniões opostas dentro de um procedimento pré-estabelecido. Até aqui, insiste o autor, não há qualquer ligação com a democracia, mas sim com um liberalismo intelectual, segundo o qual, a partir de uma competição de livre de opiniões pode-se alcançar a melhor decisão política possível.

Além do debate dialético, o Parlamento também encarnaria outro princípio muito caro aos revolucionários liberais na luta contra o despotismo: a publicidade. Na luta contra o Absolutismo, pontua Schmitt, havia a crença de que a opinião pública esclarecida torna qualquer abuso impossível; onde predominasse a liberdade de imprensa, o abuso do poder seria impensável.

Após fixar as bases intelectuais em que o sistema representativo buscou sua força e essência, o filósofo alemão constata que o regime então vigente na Alemanha havia abandonado, na prática, esses alicerces teóricos, tornando-se fraco e incapaz de enfrentar os desafios que a ele se apresentavam.

Segundo Schmitt, na República de Weimar, as grandes decisões políticas e econômicas, responsáveis por determinar os destinos das pessoas, não eram mais resultado de um balanceamento público precedido do embate entre argumentos e contra-argumentos. Na democracia de massas então estabelecida, os trabalhos seriam basicamente feitos por comissões cada vez mais restritas, sujeitas a pressões de grupos econômicos; os sistemas partidários tornaram-se meras máquinas eleitorais; e os parlamentos converteram-se em palcos de barganhas políticas e de lutas por interesses privados não declarados abertamente.

Nessa democracia estritamente formal, a participação dos cidadãos se restringiu ao voto individual, no completo isolamento e segredo, sem a necessidade de sair da sua esfera de privacidade e, portanto, isento de toda e qualquer responsabilidade. Esse voto é registrado e somado a outros, sagrando-se vencedora a maioria aritmética.¹⁰⁷

O Estado torna-se, então, incapaz de se autodefender. Perdidos os fundamentos intelectuais que justificam a representação parlamentar, o próprio Parlamento torna-se tão somente uma técnica-social, um instrumento útil. E, quando isso ocorre, para o autor, seria somente questão de tempo para que outra instituição

¹⁰⁷ SCHMITT, Carl, *idem*, p. 17.

se mostrasse mais útil e o Parlamento fosse descartado, não bastando, para interromper esse processo, bradar que a democracia parlamentar é um regime superior aos seus concorrentes, ou seja, às ditaduras bolchevistas e fascistas.¹⁰⁸

Como solução, Schmitt retoma a ideia rousseauiana de vontade geral, em contraposição à ideia de pluralismo, de igualdade de todas as pessoas enquanto pessoas e de formação da vontade estatal por meio de compromissos e acordos razoáveis. Para ele, o sistema político alemão deveria retomar a ideia de homogeneidade do povo e, se fosse preciso, eliminar a heterogeneidade.

Em alguma medida, o que Schmitt pontua é que deve existir algum tipo de concordância prévia para que a democracia funcione corretamente. Na Grécia, havia uma homogeneidade ligada à ideia de virtude. Na Inglaterra do século XVII, o elemento unificador era a religião. A partir do século XIX, esse critério é a nacionalidade. A igualdade, uma das bases da democracia, deve ter alguma substância e não ser meramente formal. A partir desse ponto de vista, a igualdade formal e a atribuição de direitos políticos de forma universal são meros reflexos da igualdade substancial.¹⁰⁹

Hans Kelsen, que vive e analisa o mesmo momento histórico que Schmitt, também observa que a origem da ideia de representação política surge no auge do liberalismo político, ligada ao pensamento de Rousseau e à Revolução Francesa. Nesse momento histórico, houve o grande mérito de emancipar a classe burguesa e equiparar o proletariado. Valorizou-se a vontade comum e atribuiu-se a titularidade do poder político à nação. Antes nas mãos do monarca, o poder soberano passa à mão dos representantes do povo. O representante acaba, nesse contexto, não vinculado à vontade dos eleitores e se encontra em uma posição de superioridade jurídica em relação aos demais cidadãos.

Com o avançar dos tempos, contudo, a ideia de nação como titular do poder político soberano restou superada, atribuindo-se ao povo tal mister. Além disso, o sistema democrático começa a ser desafiado por propostas autocráticas de governo, que o colocam em constante pressão. A uniformidade que anteriormente marcava a sociedade abre lugar a uma sociedade pluralista, marcada por visões de mundo conflitantes.

¹⁰⁸ SCHMITT, Carl, *idem*, p. 9-10.

¹⁰⁹ SCHMITT, Carl, *idem*, p. 12-14.

Kelsen não nega, nesse cenário, que o sistema representativo tornou-se objeto de justas críticas devido a seus vícios. Todavia, firme na premissa de que, nos Estados modernos, dada a impossibilidade de replicação da democracia direta ateniense, a democracia e o parlamentarismo andam de mãos dadas, defende a sua manutenção como única forma de evitar a implementação de governos autocráticos.

Nas palavras do autor austríaco:

“Portanto, não devemos dissimular-nos que estamos, hoje, um pouco cansados do parlamento, ainda que não a ponto de se poder falar – como alguns fizeram de forma demasiado apressada – em uma ‘crise’, em uma ‘falência’ ou mesmo em uma ‘agonia’ do parlamentarismo. (...) Para uma república democrático-parlamentar, o problema do parlamentarismo é um problema de existência, pois, do fato de o parlamento ser ou não um instrumento para resolver os problemas sociais de nosso tempo depende a própria existência da democracia moderna.”¹¹⁰

Kelsen afirma que o sistema representativo está baseado no princípio dominante da liberdade, que é limitado pelo princípio da maioria e pelo princípio da divisão de tarefas.¹¹¹

A liberdade é, na visão do autor, o princípio fundamental que inspira a organização social, de modo que a luta pela implementação de um regime democrático representativo foi a luta pela liberdade política. Essa liberdade, contudo, se tomada de maneira absoluta, seria radicalmente oposta a qualquer possibilidade de vida social ou política. Por isso, ao ser introduzida na esfera política, ela deve estar amalgamada com alguns limitadores.

Assim, o sistema parlamentar conjuga a liberdade com outros dois princípios. O primeiro é a regra da maioria, pela qual há a renúncia à exigência de que todas as decisões políticas sejam tomadas por unanimidade. A rigor, uma pessoa somente é livre quando todos os limites impostos pela ordem social tenham sido estabelecidos com a sua aquiescência. Como isso não é possível, opta-se por assegurar a liberdade a um número maior de pessoas quando da formação da vontade estatal.

Outro princípio que é fundido à liberdade no sistema representativo é a divisão de tarefas. A rigor, a partir da ideia fundamental de liberdade, todas as decisões deveriam partir de uma assembleia em que todos os cidadãos participem e tenha direito a voto. Como isso não é possível nos Estados modernos, faz-se uma divisão

¹¹⁰KELSEN, Hans, op. cit., p. 111-112.

¹¹¹ KELSEN, Hans, idem, p. 113.

de tarefas e representantes eleitos são responsáveis por tomar essas decisões, representando toda a coletividade.

Com a divisão de trabalho, há uma perda em liberdade dos indivíduos. No entanto, Kelsen afirma que a conjugação entre liberdade e divisão de trabalho é a melhor forma de organizar a sociedade de forma democrática. Mais que isso, a opção pelo sistema representativo é a única opção que se contrapõe à ditadura ou ao governo corporativo.

As críticas de Carl Schmitt ao regime democrático tal qual constituído na Alemanha e, em maior ou menor medida, nos demais países europeus no início do século XX não pode ser esvaziada por completo. A perda dos pressupostos que justificaram a constituição de um regime democrático representativo gerou uma queda na qualidade da representação e tornou o regime incapaz de promover uma verdadeira união entre os cidadãos e de tutelar os valores mais importantes para aquelas sociedades.

Todavia, na esteira das luzes lançadas por Hans Kelsen, o abandono da representação parlamentar, nos Estados modernos, acaba por levar, inexoravelmente, ao abandono do regime democrático por completo, empurrando a sociedade política para regimes autocráticos. Não à toa, a Alemanha experimentou o bárbaro regime nazista após a queda da República de Weimar.

Seja por suas valências teóricas, seja pelo fato de as potências democráticas, em conjunto com o regime autocrático socialista russo, terem vencido a Segunda Guerra Mundial, a democracia representativa seguiu como o paradigma de bom regime político no Ocidente.

2.3 A crise dos regimes democráticos contemporâneos e a democracia semidireta

As críticas à democracia representativa não foram suficientes para derrotá-la, mas a crise que precedeu a ascensão dos regimes totalitários no Ocidente tampouco foi totalmente superada. Pelo contrário, os avanços sociais, teóricos e tecnológicos das últimas décadas trouxeram novos desafios ao exercício da democracia, aprofundando a desconfiança popular na democracia representativa.

A crise de representatividade, já perceptível no início do século XX, intensificou-se, ao mesmo tempo em que a teoria da separação dos poderes começou a perder

força. Diante da crescente descrença nos representantes e na capacidade das instituições públicas de promover o bem comum, o povo passou a exigir maior participação na vida política do Estado.

Nesse contexto, os países ocidentais implementaram, na segunda metade do século XX e no século XXI, mecanismos destinados a ampliar a participação popular nas decisões políticas, sem, contudo, eliminar a representação. Consolidou-se, assim, o modelo da democracia semidireta, que busca mitigar as limitações da democracia exclusivamente representativa.

O referendo, por exemplo, passou a constar das Constituições da Austrália, Canadá, Espanha, França, Itália, Grécia, Suíça, Irlanda, Dinamarca Finlândia, Luxemburgo, Países Baixos. Na América do Sul, aludido instituto foi previsto na maioria das Constituições e é frequentemente utilizado no Chile e no Uruguai.¹¹²

Atualmente, o debate doutrinário concentra-se no grau e na intensidade da participação popular nos assuntos públicos. Para uma análise aprofundada dessa questão, é necessário, primeiro, examinar os principais desafios enfrentados pelos regimes democráticos contemporâneos e, em seguida, avaliar as vantagens e desvantagens do aumento da participação popular, a fim de determinar se a ampliação do uso desses instrumentos pode efetivamente contribuir para a superação dessas dificuldades.

2.3.1 A crise de representatividade

Não há dúvidas de que vivemos em um tempo de crise de representatividade. Em artigo publicado no ano de 2011 no New York Times, demonstrou-se que a eclosão de manifestações repudiando a tradicional democracia parlamentar atingiu países bastante distintos, como a Índia, Israel, Espanha e Grécia.¹¹³

Fernando Novelli Bianchini, captando o atual cenário de descrença em relação à democracia representativa, contextualiza que:

“Não há hoje manifestação ou movimento social que não dirija seus ataques ao sistema liberal representativo. O arquétipo político moderno, como o conhecimento atualmente, com suas casas legislativas, separação ou tripartição dos poderes soberanos, sistema de freios e contrapesos, sistema

¹¹² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 41-42.

¹¹³ KULISH, Nicholas. As scorn for vote grows, protests surge around globe. New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2011/09/28/world/as-scorn-for-vote-grows-protests-surge-around-globe.html>. Acesso em: 25/08/2024.

federativo e seus diversos outros institutos, parecem instituições ultrapassadas. Há um sentimento de perda de legitimidade ou mesmo a sensação de que o sistema político atual abandonou seus cidadãos.”¹¹⁴

A crise de representatividade que afeta as democracias contemporâneas decorre de múltiplos fatores interligados, que comprometem a legitimidade das instituições políticas e minam a confiança dos cidadãos no modelo democrático-representativo. Entre as principais causas desse fenômeno, destacam-se as deficiências do sistema eleitoral, a degradação da deliberação parlamentar, o avanço tecnológico, a ineficácia das decisões legislativas e a pós-modernidade.

A primeira causa insere-se no momento de escolha dos representantes. Os sistemas eleitorais têm constantemente falhado em sua missão de reproduzir nos parlamentos a pluralidade existente na sociedade. Carlos Blanco de Moraes, ao analisar esse fenômeno, afirma que o regime democrático-representativo tem se mostrado insuficiente na mesma medida em que a representação popular tornou-se incapaz de reproduzir a diversidade cultural, regional, étnica e social da sociedade civil, resultando em leis com pouca legitimidade e fraco poder integrador.¹¹⁵

A sub-representação de determinados grupos sociais ilustra essa deficiência. A representação das mulheres nas Casas Legislativas é emblemático: embora constituam pouco mais da metade da população mundial, sua participação nos parlamentos é de apenas 27,2%, segundo dados da União Interparlamentar.¹¹⁶ Como bem destacam Gabriela Shizue Soares de Araujo e Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, embora as mulheres tenham conquistado o direito ao voto, o amplo exercício da cidadania não foi alcançado, pois ainda não estão conseguindo ocupar ativamente, como representantes de metade da população, os espaços de deliberação política.¹¹⁷

Outro fator central da crise de representatividade é o enfraquecimento da qualidade do debate parlamentar. Nas democracias contemporâneas, há, inequivocadamente, uma grande influência do poder econômico na vida política. Centros formais e informais de poder econômico-financeiro acabam por capturar o

¹¹⁴ BIANCHINI, Fernando Novelli. Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville. Campinas: Millennium Editora, 2014, p. 4.

¹¹⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa. Coimbra: Almedina, 2017, p. 93.

¹¹⁶ Disponível em: <https://data.ipu.org/women-averages/?date_year=2025&date_month=01>. Acesso em: 15.2.2025.

¹¹⁷ ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. A Constituição brasileira e os desafios para o combate à desigualdade de gênero. In: A Constituição por elas: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2021, p. 940-953.

processo de decisão estatal. O financiamento privado de campanhas, a dominação de grandes grupos de comunicação social e a atuação direta de grupos econômicos no processo decisório reforçam a percepção de que a política está nas mãos das elites financeiras, em detrimento do interesse público.¹¹⁸

Além disso, observa-se uma crescente polarização ideológica, que se traduz na ascensão de discursos radicais em ambos os espectros políticos. Essa polarização extrema enfraquece o diálogo político, tornando os debates menos voltados para a resolução de problemas concretos e comprometendo a governabilidade. Em vez de promoverem o debate qualificado, os representantes frequentemente direcionam seus discursos apenas para suas bases eleitorais, intensificando divisões e dificultando a construção de consensos.

Steven Levistky e Daniel Ziblatt, ao analisarem os perigos vividos pelas democracias contemporâneas, destacam que a tolerância – o reconhecimento de que o seu adversário político tem o direito de existir e implementar as medidas por ele defendidas, desde que respeite as regras do jogo – é fundamental ao bom funcionamento do regime. Ilustram a importância do respeito mútuo a partir dos consensos atingidos após a Guerra Civil estadunidense:

“Depois que democratas e republicanos se aceitaram como rivais legítimos, a polarização declinou gradualmente, dando origem ao tipo de política que caracteriza a democracia americana durante as décadas seguintes. A cooperação bipartidária viabilizou uma série de reformas importantes, inclusive a Décima Sexta Emenda (1913), que legalizou o imposto de renda federal, a Décima Sétima Emenda, que estabeleceu a eleição direta para senadores, e a Décima Nona Emenda (1919), que concedeu às mulheres o direito de voto.”¹¹⁹

A degradação da deliberação parlamentar também é agravada pelo mau funcionamento do sistema político-partidário. Muitos partidos perderam sua conexão com as bases sociais e passaram a funcionar como estruturas burocráticas fechadas, priorizando seus interesses internos em detrimento da representação efetiva da população. As decisões sobre questões relevantes para a sociedade são, com frequência, tomadas longe dos bancos do parlamento pelas lideranças políticas. Antes mesmo da deliberação formal, a questão já foi decidida em conversas e negociações reservadas, sem que haja deliberação efetiva.

¹¹⁸ MORAIS, Carlos Blanco de, op. cit., p. 95.

¹¹⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Trad. Renato Aguiar. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 123.

Em dura crítica baseada nesse aspecto, Alain de Benoist afirma que a democracia representativa é dirigida por uma elite política e econômica fechada em si mesma que monopoliza o circuito de decisões sobre grandes problemas sociais, impedindo a discussão no espaço público e apartando-as dos interesses dos cidadãos, com grande favorecimento ao tráfico de influências e às formas de corrupção encobertas por cumplicidades inter-partidárias.¹²⁰

O desenvolvimento tecnológico tem impactado diretamente o modelo democrático-representativo. Para alguns autores, o esgotamento desse modelo decorre, em parte, da ascensão da informática e das redes sociais, que possibilitam novas formas de participação política.

O acesso ampliado à informação e a possibilidade de manifestação da opinião pública nas redes sociais aprimoram o exercício da cidadania e incentivam um maior engajamento político. Como consequência, o povo passa a rejeitar uma participação meramente esporádica, restrita à escolha de representantes.

Se, por um lado, a internet enfraqueceu o sistema democrático-representativo de forma positiva, ao ampliar a participação popular na vida pública, por outro, gerou impactos negativos, como a disseminação massiva de desinformação e a fragmentação do debate público.

Richard Posner aponta diversos riscos que a expansão da internet impõe ao funcionamento saudável da democracia: (i) o anonimato, que facilita a produção e disseminação de informações falsas, perigosas e ilegais; (ii) a ausência de controle de qualidade das notícias e fatos divulgados, uma vez que qualquer pessoa pode publicar livremente na internet, sem os filtros editoriais e jurídicos dos meios de comunicação tradicionais; (iii) o alcance massivo das redes, que amplifica o impacto de discursos nocivos; e (iv) a maior facilidade de organização e interação entre indivíduos antissociais, excêntricos, subversivos ou perigosos, o que pode incentivá-los não apenas a expressar suas ideias, mas também a agir com base nelas.¹²¹

A esses riscos soma-se um quinto, descrito por Cass Sunstein: o fenômeno do “eu diário”. O autor argumenta que, embora a internet ofereça uma plataforma para a expressão das mais diversas opiniões, ela também permite aos usuários selecionar e

¹²⁰ BENOIST, Alain de. *Le moment populiste: droite-gauche c'est fini!*. Paris: Pierre-Guillaume de Roux, 2017, P. 48.

¹²¹ POSNER, Richard A. *The speech market and the legacy of Schenck*. In: BOLLINGER, Lee C.; STONE, Geoffrey R. *Eternally vigilant: free speech in the modern era*. London: University of Chicago Press, 2002, p. 150.

filtrar conteúdos de modo a reforçar suas próprias crenças, reduzindo a exposição a perspectivas divergentes. Isso compromete um dos grandes benefícios da liberdade de expressão para a democracia, que é o acesso amplo e plural a ideias e informações.¹²²

Nesse contexto, cresce a descrença nas instituições deliberativas tradicionais, que deixam de pautar o debate público e passam a ser pautadas, muitas vezes, pelas redes sociais. A velocidade de disseminação de conteúdos e a predominância de discursos populistas ainda enfraquecem as instituições tradicionais de mediação política, tornando o ambiente democrático mais volátil e suscetível à manipulação.

A crise de representatividade também se manifesta na ineficácia das decisões parlamentares perante o surgimento de novas instâncias decisórias. Entre os fatores que contribuem para essa fragilidade, destacam-se a judicialização da política e os efeitos da globalização sobre a soberania estatal.

No contexto do novo constitucionalismo surgido na Europa Continental após o final da Segunda Guerra Mundial, a jurisdição constitucional exercida pelas Cortes Constitucionais adquiriu uma força sem precedentes na história. O reconhecimento da força normativa das constituições e da possibilidade de controle dos atos administrativos e legislativos pelo Poder Judiciário com fundamento no texto constitucional resultaram em uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais – o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Questões de grande relevância política, social e moral passaram a ser decididas, em caráter definitivo, pelo Poder Judiciário, fenômeno conhecido como judicialização da política.¹²³

Nesse cenário, observa-se um evidente enfraquecimento da democracia representativa. O Parlamento, antes destinatário final das decisões políticas mais relevantes para a vida pública, passa a dividir protagonismo com as Cortes Constitucionais. Em termos de participação popular, verifica-se um ciclo de desilusão com a política majoritária que se retroalimenta: à medida que cresce a desconfiança em relação às instituições políticas, amplia-se o campo de atuação do Poder Judiciário, que ocupa os espaços deixados pelo Legislativo e pelo Executivo; por outro

¹²² SUSTEIN, Cass R. *The future of free speech*. In: BOLLINGER, Lee C.; STONE, Geoffrey R. *Eternally vigilant: free speech in the modern era*. London: University of Chicago Press, 2002, p. 285.

¹²³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 442-444.

lado, quanto maior a interferência judicial, mais se aprofunda a crise de representatividade, uma vez que as decisões parlamentares deixam de ter o caráter de definitividade que possuíam no passado.

Se, no plano interno, o Poder Legislativo perdeu espaço para o Poder Judiciário, no cenário internacional, a globalização impactou decisivamente um dos pilares fundamentais da construção dos Estados modernos – a soberania estatal –, acentuando o enfraquecimento dos Parlamentos nacionais, que deixam de ter a última palavra em diversas questões de grande relevância para a sociedade.

Na esteira dos ensinamentos de David Held e Anthony McGrew, a globalização possui não só um aspecto material, segundo o qual há um intenso fluxo de comércio, capital e pessoas em todo o globo, gerando uma maior interligação global, mas também um aspecto político-institucional, pois formou-se uma rede mundial de interação entre os Estados e as sociedades, de modo que acontecimentos globais atingem praticamente a todos em sua ordem interna, e, também, os acontecimentos locais podem gerar repercussões de peso no âmbito global.¹²⁴

Assim, as Casas Legislativas locais, em muitos assuntos de sua competência, não podem descuidar de decisões e medidas tomadas por organizações supranacionais, como a União Europeia, por instituições internacionais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou por poderosas estruturas financeiras multinacionais.

A globalização atinge não só a capacidade das instâncias de poder local enfrentarem boa parte dos problemas que as atingem, dadas as suas globais – tais como, crises financeiras, violações de direitos humanos, mudanças climáticas e o terrorismo –, mas também gerou uma crise identitária, bem descrita por Manuel Castells:

“A essa crise de representação de interesses se une uma crise identitária como resultante da globalização. Quanto menos controle as pessoas têm sobre o mercado e sobre seu Estado, mais se recolhem numa identidade própria que não possa ser dissolvida pela vertigem dos fluxos globais. Refugiam-se em sua nação, em seu território, em seu deus. Enquanto as elites triunfantes da globalização se proclamam cidadãos do mundo, amplos setores sociais se entrincheiram nos espaços culturais nos quais se reconhecem e nos quais seu valor depende de sua comunidade e não de sua conta bancária. À fratura social se une a fratura cultural. O desprezo das elites pelo medo das pessoas de saírem daquilo que é local sem garantias de

¹²⁴ HELD, David; McGrew, Anthony. Prós e contras da globalização. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

proteção se transforma em humilhação. E aí se aninham os germes da xenofobia e da intolerância.”¹²⁵

Aos fenômenos tradicionalmente apontados como catalisadores da crise de representatividade, pode-se, hoje, acrescentar outro, que é a pós-modernidade.

Com o advento da modernidade, houve a liquefação das antigas instituições, frutos de um processo de construção gradual ao longo de séculos e formação de uma nova estrutura político, econômica e social. Como resultado, adotou-se um capitalismo “pesado” como modelo econômico e social, gerando-se uma industrialização de cunho fordista, uma forte burocracia e uma obsessão por volume, tamanho e conquista de território. A riqueza e o poder remaneceram depositados nas terras. Tanto o trabalho quanto o capital estavam presos ao solo e, mais precisamente, a um local: a fábrica.¹²⁶

Contudo, o processo de liquefação da modernidade não se encerrou por completo e passou a atingir também os sólidos criados pela modernidade, causando uma radical ruptura dos laços entre as escolhas individuais e projetos e ações coletivas. Com isso, surge uma segunda etapa da modernidade, também chamada de pós-modernidade. Nessa segunda etapa, o capitalismo é leve, marcado pelo modelo de produção pós-fordista. A conquista de território deixa de ser uma obsessão; ao contrário, torna-se indesejável. Não há mais razão para gastar tantos recursos supervisionando e administrando o espaço, muito menos em capacitar, educar, civilizar. Volume e tamanho, hoje, tornaram-se riscos. O *downsizing* torna-se a grande obsessão do capital.

Nas palavras de Zygmund Bauman:

“A modernidade leve permitiu que um dos parceiros saísse da gaiola. A modernidade ‘sólida’ era uma era de engajamento mútuo. A modernidade ‘fluída’ é a época do desengajamento, da fuga fácil e da perseguição inútil. Na modernidade ‘líquida’ mandam os mais escapadiços, os que são livres para se mover de modo imperceptível.”¹²⁷

Assim, aqueles que se movem com maior rapidez mandam. Os que não se movem tão rapidamente ou estão presos ao solo, obedecem. E, agora, o trabalho não

¹²⁵ CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Trad. Joana Angélica d’Ávila Melo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 19-20.

¹²⁶ BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Trad. Plínio Dentzien. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zatar, 2021, p. 9-10.

¹²⁷ BAUMAN, Zygmunt, idem, p. 153.

tem contra quem se rebelar ou, se o faz, não consegue alcançar o alvo da rebelião. O capital tornou-se extraterritorial, volátil. A técnica de dominação é a fuga.

Em um contexto de controle fugidio como esse, com o capital tornando-se volátil e não mais preso a uma localidade, há um evidente agravamento da crise de representatividade. Os donos do poder econômico e político, que estabelecem ou, ao menos, influenciam em políticas públicas e na criação de novas leis, não mais podem ser cobrados diretamente pelo povo. Em muitos casos, é extremamente difícil identificar a origem dos atos normativos que passam a reger a vida das pessoas.

2.3.2 A crise na teoria da separação dos poderes

Paralelamente à crise de representatividade que assola as democracias contemporâneas, a teoria da separação dos poderes – outro pilar dos regimes democráticos constitucionais modernos – tem sido cada vez mais questionada.

Para uma análise adequada das críticas atuais à teoria da separação dos poderes, é fundamental, primeiramente, estabelecer sua origem, seus fundamentos e o modo como foi implementada nos países ocidentais.

2.3.2.1 A origem e a justificativa da teoria da separação dos poderes

Os Estados modernos nascem comprometidos não só com o regime democrático, atribuindo-se a titularidade e o exercício do poder político soberano ao povo, mas também com a separação dos poderes, meio escolhido para limitar o poder político e impedir o seu uso de forma abusiva.

Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari ensina que:

“Foi a intenção de enfraquecer o poder do Estado, complementando a função limitadora exercida pela Constituição, que impôs a separação de poderes como um dos dogmas do Estado Moderno, chegando-se mesmo a sustentar a impossibilidade de democracia sem aquela separação. Assim é que, já na Declaração de Direitos da Virgínia de 1776, consta do parágrafo 5º ‘que os poderes executivo e legislativo do Estado deverão ser separados e distintos do judiciário’.”¹²⁸

Já na Antiguidade Clássica observou-se que o poder político é composto por diferentes funções. Aristóteles, na *Política*, afirma que são três as funções existentes

¹²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 219-220.

em todo governo: a deliberação sobre os assuntos comuns; o exercício das magistraturas; e o julgamento de processos.

Por meio da função deliberativa, decide-se sobre a paz e a guerra, a formação ou o rompimento de alianças, a edição ou supressão de leis, a decretação das penas de morte, de banimento e de confisco, e sobre a prestação de contas.¹²⁹ No exercício das magistraturas, ter-se-ia, em essência, o ato de dar ordens concretas, como o serviço militar, a supervisão de mulheres e crianças e a garantia da ordem pública.¹³⁰ Por fim, no julgamento de processos, incluem-se o julgamento da prestação de contas, de injustiças cometidas entre concidadãos, de assuntos relativos à forma de governo, de aplicação de penas, de contratos e dos casos de homicídio.¹³¹

Embora o filósofo grego tenha tido o mérito de vislumbrar essas diferentes faculdades ligadas ao exercício do poder político, ele não se aprofundou na relação entre funções e a estrutura de organização estatal, admitindo, por exemplo, que as três funções fossem reunidas em um único órgão ou em uma única pessoa. Como bem formulado por Jorge Miranda, há uma diferença entre a divisão das faculdades e potencialidades compreendidas no poder político e o estabelecimento de um sistema de divisão do poder:

“Já Aristóteles discernia três potencialidades de soberania: a deliberação, o comando e a judicatura. E muitas outras distinções poderiam ser citadas – tal como, mais recentemente, ninguém contesta a existência de várias funções do Estado. Mas isso não implica, necessariamente, que a sua atribuição a várias órgãos ou instituições seja preconizada.”¹³²

Não só no campo das ideias, mas também na prática, o mundo conheceu alguns movimentos incipientes de divisão do poder político antes da Modernidade. Na Antiguidade, desenvolveram-se formas de organização da estrutura política em que havia algum grau de repartição das funções estatais entre diferentes autoridades e órgãos. Na República Romana, por exemplo, foram instituídos diferentes núcleos de poder político dentro da estrutura organizacional da Cidade, tais como o Senado, as magistraturas e as assembleias do povo.¹³³

¹²⁹ ARISTÓTELES, op. cit., 2019, p. 192.

¹³⁰ ARISTÓTELES, idem, p. 195-200.

¹³¹ ARISTÓTELES, idem, p. 200-202.

¹³² MIRANDA, Jorge. Formas e sistemas de governo. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 53.

¹³³ CORASSIN, Maria Luiza, op. cit., p. 25-27.

Na Idade Média, após a queda do Império Romano em 476 d.C., ocorreu uma intensa fragmentação e atomização do poder político. O poder político, anteriormente concentrado nas mãos de um único imperador, acabou repartido de maneira difusa entre a Igreja, os reis, os senhores feudais e as corporações de ofício.

Analizando a vida política na Idade Média, Jacques Le Goff afirma que a realidade política do ocidente medieval não era de apenas atomização da sociedade e de seu governo, mas de verdadeiro acavalamento vertical e horizontal dos poderes, de modo que os homens da Idade Média nem sempre sabiam de quem eles são dependentes politicamente, entre múltiplos senhores, reis, cidades, príncipes e a Igreja.¹³⁴

Todavia, ainda que houvesse essas divisões, não é possível afirmar que se tenha estabelecido uma separação dos poderes nos moldes concebidos na modernidade. De fato, não fora firmado de forma clara uma ideia de especialização orgânico-funcional ou de distribuição de diferentes faculdades do poder político, objetivamente consideradas, por mais de um centro subjetivo de poder, ou mesmo o reconhecimento de liberdade política tutelada por meio de direitos fundamentais.¹³⁵

A formulação intelectual da teoria da separação dos poderes é fruto de uma reação ao absolutismo monárquico e foi intensamente influenciada pelo liberalismo e iluminismo.

John Locke, em o Segundo Tratado sobre o Governo Civil, observou que existem três funções que podem ser encontradas no poder político: i) o poder legislativo, que é aquele que edita as leis, prescrevendo segundo que procedimentos a força da comunidade civil deve ser empregada para preservar a comunidade e seus membros; ii) o poder executivo, que é o poder de executar a lei, assegurando a sua continuidade; e iii) o poder federativo, que é a competência para fazer a guerra e a paz, ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e todas as comunidades que estão fora da comunidade civil.¹³⁶

O grande mérito de John Locke foi atribuir, de forma clara, a função legislativa a um órgão, pessoa ou grupo de pessoas e as funções executiva e federativa a outro órgão diverso. Locke parte do reconhecimento de que o ser humano é frágil, não

¹³⁴ LE GOFF, Jacques. A civilização do Ocidente medieval. Trad. Mônica Stahel. Rio de Janeiro: Vozes, 2016, p. 85-86.

¹³⁵ MIRANDA, Jorge, op. cit., p. 54.

¹³⁶ LOCKE, John, op. cit., p. 329-331.

sendo, portanto, conveniente que as mesmas pessoas que detenham o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução.

A importância de Locke é inegável, mas coube à Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu, a formulação da teoria da separação dos poderes nos moldes que a conhecemos hoje e que serviu de inspiração aos *Founding Fathers* na Revolução Estadunidense e aos revolucionários franceses na Revolução Francesa.

Montesquieu, em sua obra prima, divide as funções estatais em três: a função de legislar, a função de executar as leis e a função de julgar. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado edita leis ou corrige aquelas que já foram editadas. Pelo segundo, faz-se a paz ou a guerra, envia-se ou recebe-se embaixadas e se estabelece a segurança. Pelo terceiro, punem-se os crimes e julgam-se as contendas entre particulares.¹³⁷

Após fixar essa distinção, o publicista francês, temeroso com a concentração do poder político nas mãos de uma única pessoa ou grupo de pessoas, preconiza que essas funções devem ser atribuídas a órgãos distintos dentro da estrutura do Estado.¹³⁸ Dessa forma, o poder, que somente pode ser contido por outro poder de mesma estatura, não seria utilizado de forma a suprimir a liberdade dos cidadãos:

“Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo encontra-se unido ao poder executivo, não há nenhuma liberdade, porque há razões para temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas somente para executá-las tiranicamente. Também não há liberdade alguma se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder de julgar estivesse associado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: afinal, o juiz seria legislador. Se estivesse associado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.”¹³⁹

Karl Loewenstein, acompanhado da maioria dos autores que sucederam a Montesquieu, faz uma advertência terminológica: não há uma verdadeira separação de poderes, mas sim a distribuição de determinadas funções a diferentes órgãos do Estado, na medida em que são características próprias do poder ser uno e

¹³⁷ MONTESQUIEU, op. cit., p. 242.

¹³⁸ Especificamente em relação à função de julgar, Montesquieu entende que o seu exercício não deve ser conferido a um órgão permanente, mas por pessoas convocadas dentro do povo para julgar os casos em determinados períodos do ano.

¹³⁹ MONTESQUIEU, op. cit., p. 242-243.

indivisível.¹⁴⁰ Nesse sentido, o termo “poderes” é utilizado, na verdade, tão somente como uma figura de linguagem.

Ainda que sujeita a impugnações e aperfeiçoamentos, em razão da sua potente capacidade de limitação do poder político, garantindo maior liberdade aos governados, a teoria da separação dos poderes tornou-se uma constante no constitucionalismo moderno.

Já no primeiro documento constitucional que conteve uma declaração de direitos, a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia (1776), previu-se: “que os poderes legislativo, executivo e judiciário do Estado devem estar separados”. Em 1780, várias constituições estaduais estadunidenses, como a de Massachusetts, de Maryland e de New Hampshire, adotaram o princípio da separação de poderes de maneira clara e distinta. Mais tarde, a teoria também fora incorporada à Constituição federal do Estados Unidos da América.¹⁴¹

Do outro lado do Atlântico e pouco tempos após, a Revolução Francesa, vivamente influenciada por Montesquieu, resultou na positivação do princípio da separação dos poderes em diversos documentos constitucionais. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), o artigo XVI estabelece que: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”, elevando o princípio da separação dos poderes a verdadeiro dogma constitucional. Na Constituição Francesa de 1795, constituição da Primeira República Francesa e que corresponde ao período do Diretório, o artigo 22 estabelecia que: “A garantia social só pode ser estabelecida se as divisões dos poderes forem fixadas.” Na Constituição francesa de 1848, o artigo 19 proclamava que a separação dos poderes é a primeira condição de um governo livre.

2.3.2.2 Os fundamentos da teoria da separação dos poderes

Fruto do contexto social e político do Século XVIII, a teoria da separação dos poderes já começou a enfrentar seus primeiros desafios no século XIX. Com a derrubada dos monarcas e a ascensão do povo à titularidade do poder soberano, passou-se a questionar se uma limitação ao seu exercício não serviria para refrear a

¹⁴⁰ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 55.

¹⁴¹ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de Droit Constitutionnel*. Nova edição. Paris: Dalloz, 1933, p. 141.

implementação de medidas favoráveis aos interesses do povo e ao fortalecimento da própria democracia.

Nesse sentido, M.J. C. Vile destaca como a mudança da titularidade da soberania política impactou na utilidade da teoria da separação dos poderes:

A mudança nas ideias sobre o papel do governo e sua estrutura foi acompanhada por uma mudança no enfoque das ideias sobre a natureza da soberania. Nos séculos anteriores, a ênfase na necessidade de uma única fonte de poder onipotente era, em geral, o recurso dos teóricos do absolutismo, fortemente rejeitado pelos constitucionalistas liberais. Os defensores da liberdade contra o governo arbitrário destacavam a divisão do poder e as limitações impostas ao poder pela constituição ou por uma lei superior. No entanto, a associação de Rousseau da ideia de soberania ilimitada com o povo, em vez de com um monarca, levou a uma reorientação das ideias. Se o poder absoluto estivesse nas mãos do povo, ou de seus representantes, poderia ser despojado de suas associações com o governo arbitrário e transformado em um instrumento de poder democrático. Se o sufrágio pudesse ser restrito àqueles com interesses na comunidade, então a ideia de um poder soberano ilimitado e indivisível tornou-se, para o individualista liberal, não uma ameaça, mas uma salvaguarda. Nas mãos de Bentham e Austin, esse poder tornou-se não um meio de governo arbitrário, mas um instrumento de reforma governamental que aumentaria a liberdade individual. Que esse poder poderia igualmente se tornar um instrumento de outra classe, e de uma filosofia de governo diferente, era uma possibilidade que, mesmo que reconhecessem, não os impediu de atacar as ideias anteriores de divisão e limitação do poder. É uma das grandes ironias da história intelectual que aqueles mais preocupados em estabelecer o *laissez-faire* se ocuparam em forjar as armas que seriam usadas com mais força para destruí-lo. (Tradução livre)¹⁴²

Na passagem do século XIX para o século XX, novas mudanças sociais e políticas também vão levar a uma reanálise da teoria da separação dos poderes. Nesse período, o modelo de Estado liberal-burguês começa a ser questionado. A Revolução Industrial vivida pela Europa ocidental entre os anos de 1760 a 1830 transformou completamente não só os meios de produção, mas a sociedade. As fábricas, antes organizadas em torno da produção manufaturada, passaram a adotar máquinas à vapor, o que acelerou o processo produtivo.

Embora tenha proporcionado um forte crescimento econômico e, pela primeira vez na história, a renda média das pessoas comuns tenha aumentado de forma sustentável, a Revolução Industrial teve seus contrapontos. Com um intenso deslocamento de população do campo para a cidade, havia abundância de mão de obra. Os trabalhadores, então, sujeitavam-se a péssimas condições de trabalho: as

¹⁴² VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. 2ª ed. Indianopolis: Liberty Fund., 1998, p. 5.

jornadas de trabalho chegavam a incríveis 80 (oitenta) horas semanais e as condições das fábricas eram insalubres.

Inconformados e concentrados em um mesmo espaço físico – seja na própria fábrica, ou na cidade – os trabalhadores passaram a se organizar em sindicatos, para lutar por uma situação melhor. Paralelo a isso, no campo da filosofia política, surge o marxismo e sua ácida crítica ao capitalismo. Na política, a ampliação do sufrágio permitiu que outras classes, que não a burguesia, pudessem ter algumas de suas demandas atendidas.

O Estado, então, é conclamado a realizar novas funções. Antes absenteísta, ele se torna um ator decisivo na economia, formulando políticas públicas redistributivas, fornecendo prestações materiais aos mais pobres e intervindo nos ajustes entre particulares quando constatada uma assimetria de forças. Sua missão não é mais garantir somente uma igualdade formal – perante a lei e na lei –, mas também substancial, garantindo condições materiais mínimas aos seus cidadãos.

Paulo Bonavides adverte que essa mudança de paradigma afetou os valores políticos cardeais que inspiraram a criação e implementação do princípio da separação de funções. Quando o Estado assume novas funções e ganha novos contornos, não há mais a preocupação acentuada com a limitação do poder de um monarca absoluto e com a garantia de direitos e liberdades individuais, mas sim em garantir-lhe meios para que cumpra, a contento, as novas responsabilidades sociais dele exigidas.¹⁴³

Apesar do reconhecimento de que as mudanças sociais e políticas nos últimos séculos impactaram a forma como a separação dos poderes é aplicada, a referida teoria prossegue sendo um dos instrumentos mais poderosos de garantia contra o abuso do poder, não sendo recomendável a sua completa rejeição, sob pena de descartar-se, também, os valores que a trouxeram à existência e que permanecem ainda hoje hígidos.¹⁴⁴

Para tanto, deve-se primeiro reconhecer, na esteira da advertência formulada por Barthélemy e Duez, que o princípio da separação dos poderes não possui contornos metafísicos absolutos, sendo tão somente uma boa e útil regra de arte

¹⁴³ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 157.

¹⁴⁴ VILE, M. J. C., op. cit., p. 8-9.

política, criada em um momento específico da história humana, e que pode e deve ser adaptada conforme os desafios da comunidade política mudam.¹⁴⁵

Justamente por isso é que, ao tradicional fundamento da limitação do poder, surge um novo sustentáculo capaz de justificar a adoção e manutenção da separação dos poderes nos Estados contemporâneos. Cuida-se do reconhecimento de que a divisão de funções e de tarefas entre órgãos diversos dentro da estrutura estatal promove resultados melhores.

Jeremy Waldron, grande partidário desse novel fundamento, preconiza que o princípio da separação dos poderes não deve se confundir com o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) ou com o princípio geral que preconiza a dispersão do poder. Ao contrário, a sua adoção como um dogma pelo constitucionalismo moderno deve-se fundamentar basicamente no fato de, por meio dela, ser possível garantir a integridade e dignidade de cada função estatal, bem como implementar um modo de governança articulado, capaz de gerar respostas mais adequadas aos problemas que são apresentados ao Estado.¹⁴⁶

Assim, pode-se dizer que a teoria da separação dos poderes se justifica, hoje, tanto pela sua capacidade de limitar o exercício do poder e garantir a liberdade individual – dimensão negativa –, quanto pela sua capacidade de permitir que as funções estatais sejam exercidas por um órgão especializado, dentro de uma estrutura ótima de funcionamento – dimensão positiva.

2.3.2.3 As relações entre os poderes

A problemática em torno da separação dos poderes não finda com a diferenciação das funções estatais e a sua distribuição entre órgãos distintos da estrutura organizacional do Estado. Remanesce pendente ao constituinte e aos intérpretes do texto constitucional a árdua tarefa de regulamentar como a relação entre esses órgãos de desenvolverá.

É importante observar que as relações entre os órgãos de cúpula estatais podem ser mais ou menos estreitas e dar origem a combinações muito variadas a

¹⁴⁵ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, op. cit., p. 138.

¹⁴⁶ WALDRON, Jeremy. *Separation of powers in thought and practice*, Boston, Boston College Law Review, 54, Rev. 433, 433-467, 2013. Disponível em: <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol54/iss2/2>>. Acesso em: 10.6.2022.

dependem da realidade dinâmica da vida política de cada Estado específico. Nesse ponto, ganham especial destaque o sistema de governo os mecanismos de freios e contrapesos adotados em cada constituição.

2.3.2.3.1 Sistemas de governo

O termo sistema de governo é utilizado para designar a forma como as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo são estruturadas em um determinado Estado. Basicamente, são três os sistemas de governo que podem ser adotados: o parlamentarismo, o presidencialismo e o semipresidencialismo.

O parlamentarismo surge na Inglaterra não a partir de uma especulação teórica, mas após um longo desenvolvimento histórico e político, que pode ser dividido em duas fases: na primeira, forma-se o Ministério como órgão executivo que reflete as maiorias parlamentares; na segunda, é constituída a figura do Primeiro-Ministro.

Desde a Idade Média, o monarca, ainda que concentrando poderes absolutos em suas mãos, contava com um órgão de aconselhamento, o Conselho Privado, que era composto por membros da nobreza nomeados pelo próprio rei. Ao longo do tempo, esse órgão cresceu em importância, ganhando novas atribuições, como a aprovação do lançamento de tributos e a autorização para a manutenção do exército. A partir desse novo perfil, o monarca passou a nomear para ocupar as cadeiras deste órgão os homens mais importantes e prestigiosos do partido que contavam com a maioria parlamentar.¹⁴⁷

No século XVIII, Jorge I ascende ao poder após a morte do Rei Guilherme III e da Rainha Ana. As reuniões entre o novo rei e o Conselho encontram entraves, na medida que Jorge era alemão e sem conhecimento do idioma inglês. Como forma de otimizar os trabalhos, Jorge I deixa de participar dos encontros, sendo posteriormente comunicado sobre as deliberações pelo membro mais ilustre do Parlamento. Surge, aqui, a figura do Primeiro-Ministro.¹⁴⁸

Pode-se definir o parlamentarismo como o sistema de governo democrático em que o corpo do Parlamento está em uma posição de cooperação com o Governo, que por sua vez é politicamente responsável perante esse mesmo Parlamento.¹⁴⁹

¹⁴⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 360.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 43, n. 172, p. 7-22, out./dez. 2006.

As características do sistema parlamentarista podem ser sintetizadas em três: a) a existência de um Poder Executivo dual, com separação entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo; b) a flexibilização da separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a chegada e permanência no poder dos membros do Governo e do Legislativo dependendo da aprovação um dos outros; e c) a responsabilidade política do Governo, tendo o Governo que justificar permanentemente as suas decisões.¹⁵⁰

A primeira e principal característica é a distinção, dentro do Poder Executivo, entre o Chefe de Governo, função exercida pelo Primeiro-Ministro, e o Chefe de Estado, função exercida pelo Monarca ou pelo Presidente, a depender do país.

O Chefe de Governo exerce efetivamente a função executiva, ou seja, é o responsável pela edição de atos que dão concretude às leis editadas pelo Parlamento, pela defesa externa e pela manutenção da ordem interna. Cuida-se da figura política mais proeminente em um sistema parlamentarista, cabendo-lhe a tomada de todas as decisões políticas relevantes.

O Chefe de Estado, por seu turno, exerce precipuamente a representação do Estado nos planos internacional e interno. Embora sua atuação seja secundária, vez que o Chefe de Estado não participa das decisões políticas, ela não é destituída de importância. Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari aponta que, além das funções de representação, o Chefe de Estado confere estabilidade ao sistema, pois funciona como um vínculo moral do Estado, estado acima das disputas políticas.¹⁵¹

A segunda característica é a flexibilização da separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, na medida em que o Primeiro Ministro é escolhido pelo Parlamento, mantendo-se no cargo enquanto tiver a sua confiança. No modelo inglês, a título de exemplo, a nomeação do Primeiro-Ministro é prerrogativa do monarca, mas ela não é uma escolha pessoal, devendo recair sobre um membro que componha da maioria parlamentar e conte com aprovação do Parlamento.¹⁵²

A terceira característica é a responsabilidade política do Chefe de Governo. Uma vez nomeado o Primeiro-Ministro, não lhe é outorgado um mandato com prazo bem delimitado. Sua permanência no cargo depende da manutenção do apoio

¹⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 235-237.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 43, n. 172, p. 7-22, out./dez. 2006.

parlamentar conquistado, de modo que uma vez perdida a maioria parlamentar, há a queda do governo e a demissão do Primeiro-Ministro e de seu gabinete.

Outra forma de o Primeiro-Ministro ser retirado de sua posição é o voto de desconfiança, mecanismo que permite a qualquer parlamentar descontente com algum ato ou política pública implementada pelo Chefe de Governo submeter tal questão a votação parlamentar. Caso o Parlamento aprove o voto de desconfiança, estará demonstrado que a atuação do Primeiro-Ministro não está de acordo com a vontade parlamentar, levando, no mais das vezes, à renúncia ou à demissão.

Em contrapartida, nos sistemas parlamentaristas há a possibilidade de o Primeiro-Ministro dissolver o Parlamento, ou recomendar a sua dissolução ao Chefe de Estado. Cuida-se de mecanismo que permite ao Primeiro-Ministro, notando que perdeu seu apoio parlamentar, extinguir o mandato dos membros do Poder Legislativo e realizar novas eleições, fazendo com que o povo se manifeste diretamente. Com o resultado das eleições, poderá o Primeiro-Ministro recuperar o seu apoio parlamentar ou perdê-lo de vez, hipótese que levará à sua demissão.

Paulo Bonavides bem destaca a relevância desse mecanismo para o funcionamento do sistema parlamentarista:

“Sem essa importantíssima faculdade de dissolver o ramo eletivo do Parlamento, conferida pois ao executivo e acompanhada da obrigação em que este fica de convocar novas eleições num determinado prazo constitucional, o regime parlamentar se transmudaria num governo de assembleia, perdendo aquele admirável traço que distingue precisamente a flexibilidade do sistema, ao dotá-lo do valioso corretivo democrático, que é o apelo às urnas, perante a Nação, como remédio às crises do poder.”¹⁵³

São apontadas como fraquezas do sistema parlamentar de governo a fragilidade e instabilidade que decorrem da relação simbiótica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, e da possibilidade de, por conta de qualquer crise política, o principal Chefe do Poder Executivo pode ser removido.

Como exemplo dessa instabilidade, pode-se citar a Terceira República francesa, em que foram constituídos, em um período de sessenta e cinco anos, mais de cem ministérios. Ressalve-se, contudo, que muitos autores afirmam que não existiu, nesse período histórico-constitucional francês, a implementação de um verdadeiro sistema parlamentarista, na medida em que as Casas Legislativas

¹⁵³ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 352.

possuíam uma preponderância absoluta, não contando o Executivo com qualquer meio de ação eficaz sobre elas.¹⁵⁴

O presidencialismo surge nos Estados Unidos, que o adotou como sistema de governo em sua Constituição de 1787, logo após conquistada a sua independência da Coroa Britânica.

Karl Loewenstein, ao analisar o nascimento do sistema presidencialista, afirma que ele decorre de uma estrita e rígida separação das funções e é um produto artificial do racionalismo especulativo e do iluminismo, em especial da aplicação dos princípios mecanicistas da física newtoniana à realidade sociopolítica.¹⁵⁵

Dalmo de Abreu Dallari, em contraposição, entende que, embora o presidencialismo não tenha sido uma criação histórica e gradual como parlamentarismo, tampouco pode se afirmar que foi uma criação puramente teórica. Segundo o publicista brasileiro, a previsão do sistema presidencialista foi fruto da aplicação das ideias democráticas quando da independência estadunidense.¹⁵⁶

E, de fato, não há como deixar de considerar a grande influência que circunstâncias concretas e históricas, destacadamente o receio em relação a um despotismo legislativo ou a um absolutismo do Executivo, causou nos fundadores dos Estados Unidos da América quando do estabelecimento do presidencialismo.

O presidencialismo é o sistema de governo democrático em que há uma rígida separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, onde há um único Chefe do Poder Executivo, eleito em sufrágio universal pelo povo, para o exercício de toda função executiva.

São características do sistema de governo presidencialista: a) Executivo uno, com a chefia do Estado e do governo sendo exercida pelo Presidente; b) rígida separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, de modo que a chegada e permanência do poder do Presidente e dos membros do Poder Legislativo não dependem de confiança mútua; e c) irresponsabilidade do Poder Executivo, pois o Presidente responde politicamente somente aos eleitores, não havendo a necessidade de justificar permanente as suas decisões frente ao Poder Legislativo.¹⁵⁷

¹⁵⁴ BURDEAU, Georges, op. cit., p. 360-361.

¹⁵⁵ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 131.

¹⁵⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 240.

¹⁵⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu, idem, p. 242-246.

A primeira característica é que toda a função executiva está concentrada nas mãos do Presidente, figura central do sistema. Assim, incumbe-lhe a chefia da Administração Pública por meio da nomeação e destituição dos Ministros ou Secretários de departamentos, a edição de atos concretos em observância às leis editadas, a formatação e implementação de políticas públicas e a representação do país nas relações internacionais.

A segunda característica é o estabelecimento de uma rígida separação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O Presidente é eleito pelo povo, direta ou indiretamente, para o exercício de um mandato por prazo certo. Não depende, portanto, de apoio parlamentar para sustentar-se no cargo. De outro lado, tampouco se tem reconhecido ao Presidente o poder de dissolver o órgão legislativo para a convocação de novas eleições.

A terceira e última característica é a de que, em razão dessa autonomia que lhe é outorgada, o Presidente não responde politicamente ao Poder Legislativo, mas sim aos seus eleitores. Não há, portanto, a possibilidade de remoção antes de vindo o mandato por simples perda do apoio parlamentar. Somente em casos de excepcional gravidade, chamados de crimes de responsabilidade, é que o Presidente pode ser retirado de seu cargo antes do término do mandato.

Dentre as dificuldades do sistema presidencialista, tem-se apontado a concentração de poder operada nas mãos do Chefe do Poder Executivo e a sua irresponsabilidade política ao longo da duração do mandato. O sistema, ainda, não contaria com meios eficazes para a solução de graves crises, já que os seus dirigentes somente a muito custo podem ser removidos antes de chegado a termo seus mandatos, o que levaria a maiores chances de rupturas institucionais graves, como golpes e revoluções.¹⁵⁸

Além desses dois sistemas de governo puros, há uma terceira vertente que combina elementos do parlamentarismo e do presidencialismo: o semipresidencialismo.

O seu surgimento se deu na França, quando da instituição da V República. Após a instabilidade do sistema parlamentarista da III e IV Repúblicas, optou-se por um modelo intermediário, batizado por Maurice Duverger de semipresidencialismo,

¹⁵⁸ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 335-336.

em que se conjuga a figura de um Chefe do Poder Executivo com amplos poderes a um sistema parlamentar.¹⁵⁹

Georges Burdeau, comparando o sistema de governo adotado pela Constituição francesa de 1958 com as duas constituições que lhe antecederam, afirma que foi mantida a dualidade de órgãos de cúpula no Poder Executivo, mas assegurou-se maiores poderes ao Presidente da República, tornando-o a autoridade suprema, o que fica comprovado pela posição topográfica dos dispositivos constitucionais – o tratamento ao cargo de Presidente da República antecede todos os demais órgãos de Estado.¹⁶⁰

Também a Constituição portuguesa de 1976 previu um sistema de governo semipresidencialista, chamado por Canotilho de estrutura mista parlamentar-presidencial.¹⁶¹ A referida constituição prevê que são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (art. 110). Cabe ao Presidente da República, eleito diretamente pelos cidadãos, a garantia da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas e o Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 120). De outro lado, estabeleceu-se um Governo autônomo, constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado (art. 182 e 183), com responsabilidade perante o Presidente da República e o Assembleia da República (art. 190).

A adoção desse sistema de governo, no caso português, pretendeu recuperar a centralidade do parlamento e a responsabilidade do governo perante o mesmo e restabelecer a eleição direta do Presidente da República, que havia sido eliminada na revisão de 1959. Houve, também, influência de experiências bem-sucedidas em outros países, como o parlamentarismo racionalizado implementado na Alemanha pela Constituição de Weimar de 1919 e o semipresidencialismo francês.¹⁶²

No semipresidencialismo, o exercício do Poder Executivo é dividido em dois polos de poder: um exercido pelo Presidente da República politicamente independente perante o Parlamento e outro exercido pelo Primeiro-Ministro e depende da confiança do Parlamento.

¹⁵⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 269.

¹⁶⁰ BURDEAU, Georges, op. cit., p. 499-500.

¹⁶¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 591.

¹⁶² CANOTILHO, J. J. Gomes, idem, p. 597-598.

O Presidente, que é eleito por sufrágio universal para um mandato por prazo determinado, conta com um conjunto relevante de atribuições. Além da representação do Estado no âmbito internacional, a constituição poderá conferir-lhe os poderes como o de dissolver o Parlamento ou de intervir em crises institucionais, dependendo do desenho constitucional de cada país.

Já o Primeiro-Ministro e seu gabinete são responsáveis pela administração cotidiana e formulação de políticas, respondendo política e institucionalmente perante o Parlamento, que poderá destituí-lo por meio de um voto de desconfiança. Alguns autores, apontam que nos sistemas semipresidencialistas atuais o Primeiro-Ministro também responde politicamente perante o Presidente, uma vez que está sujeito ao poder de demissão deste.¹⁶³

Embora haja alguma divergência entre os autores que tratam do tema¹⁶⁴⁻¹⁶⁵, podem ser elencadas as seguintes características do semipresidencialismo: a) Executivo dual, com a separação entre o Chefe de Estado e o Chefe de Governo; b) o Presidente, que exerce a função de Chefe de Estado, é eleito por sufrágio universal, não respondendo politicamente perante o Legislativo; c) o Primeiro-Ministro, que exerce a função de Chefe de Governo e é nomeado pelo Presidente da República, responde politicamente perante este e o Parlamento.

A partir dessa breve análise dos principais sistemas de governo contemporâneos, pode-se concluir que a depender do sistema adotado, as relações entre os órgãos de cúpula do Estado serão mais ou menos intensas, o que impacta diretamente na concepção de separação dos poderes implementada.

Karl Loewenstein, atento a essa circunstância, chega a afirmar que não há como sustentar que no parlamentarismo existe uma a separação de poderes, já que Executivo e Legislativo estão praticamente fundidos.¹⁶⁶ Ainda que tal assertiva do publicista alemão seja bastante drástica, não há como deixar de reconhecer que, no

¹⁶³ MORAIS, Carlos Blanco de, op. cit., p. 425.

¹⁶⁴ Para uma visão mais completa dessas divergências, ver: MORAIS, Carlos Blanco de, op. cit., p. 422-429.

¹⁶⁵ Para Miguel Reale, somente pode se falar em semipresidencialismo quando houver um único Chefe de Estado, que é o Presidente da República, a quem cabe presidir o Conselho de Ministros com o auxílio de um Ministro Coordenador. A divisão dual do Poder Executivo somente seria verificada no semiparlamentarismo, em que o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo para exercer a função de Chefe de Estado e o Primeiro-Ministro é escolhido pelo Poder Legislativo para exercer as funções de Chefe de Estado. Ver:

¹⁶⁶ LOEWENSTEIN, Karl, op.cit., p. 129-130.

sistema parlamentarista, o Poder Executivo e o Poder Legislativo estão fortemente unidos, o que leva ao menos a uma mitigação da teoria da separação dos poderes.

Dessa forma, em um sistema parlamentarista, existem meios mais eficazes para a solução de conflitos entre os poderes políticos do Estado. Uma vez perdida a confiança entre Primeiro-Ministro e Parlamento, o órgão de cúpula do Legislativo poderá removê-lo sem maiores traumas ou será dissolvido e caberá ao povo, em novas eleições, adotar um dos lados e pôr fim à contenda.

De outro lado, no presidencialismo, a rigidez da separação é maior. Aos poderes é assegurada independência, não havendo meios ordinários para a demissão por discordância política entre o Executivo e o Legislativo. Torna-se incontornável que haja uma maior cooperação entre esses órgãos, sob o risco de paralisação da máquina estatal.

No semipresidencialismo, navega-se entre os dois extremos. A depender do conjunto de competências atribuídas ao Presidente da República pelo texto constitucional e dos graus de ingerência do Parlamento no Poder Executivo, haverá um maior ou menor nível de separação entre os poderes. Se maior essa divisão, as dificuldades na resolução de impasses entre os poderes estarão muito próximas àsquelas encontradas em um sistema presidencialista puro.

2.3.2.3.2 Freios e contrapesos

Os Estados que adotam sistemas presidencialistas apresentam uma maior independência entre os Poderes e, conseqüentemente, uma divisão de funções mais estanque. Isso não quer dizer, contudo, que não haja interação entre os diversos ramos estatais. Ao contrário, a cooperação é fundamental para que a máquina pública prossiga cumprindo com seus deveres constitucionalmente estabelecidos.

Em regra, as Constituições que adotam o sistema presidencialista têm afirmado que os Poderes são independentes e harmônicos entre si. A independência significa que a cada um dos poderes caberá, sem a interferência dos demais, investir os seus membros, exercer as atribuições que lhes sejam próprias e organizar os seus serviços. A harmonia, por outro lado, preconiza que deve haver colaboração entre os Poderes nas tomadas de decisão e estabelece mecanismos de fiscalização e responsabilização recíprocas entre os Poderes. Cuidam-se de duas forças opostas, que juntas tentam acomodar o exercício das funções estatais por diferentes órgãos.

Já em Montesquieu é possível reconhecer esse caráter ambíguo na teoria da separação dos poderes. No Capítulo VI do Livro XI de sua obra prima, o filósofo francês distingue a *faculté de statuer* (faculdade de estatuir) e a *faculté d'empêcher* (faculdade de impedir). Na primeira, o Poder pode ordenar algo por si mesmo, ou seja, exercer as funções típicas que lhes foram constitucionalmente asseguradas. Na segunda, o Poder pode tornar nula uma resolução que tenha sido tomada por outro poder, tal qual se dava com a prerrogativa de veto que fora reconhecida aos tribunos da plebe na Roma Antiga.¹⁶⁷

Com a Revolução Americana, o debate acerca dessa relação entre os Poderes ganhou peso e importância na prática. Após estabelecer a necessária separação dos poderes como forma de evitar a tirania, os mentores intelectuais do regime político estadunidense demonstraram a preocupação de que, garantindo-se uma independência absoluta a cada um dos Poderes, algum desses órgãos de cúpula do Estado que se mostrasse mais forte na prática usurpasse as funções dos demais.

James Madison, em artigo que compõe os *The Federalist Papers*, afirma que, para a manutenção na prática da separação essencial dos poderes, é necessário construir um governo em que todas as diferentes partes possam reter-se umas às outras em seus respectivos lugares. Em suas palavras:

“Todos concordam que os poderes que pertencem adequadamente a um dos departamentos não devem ser exercidos direta e completamente por nenhum dos outros. É igualmente evidente que nenhum deles deve possuir, direta ou indiretamente, uma influência preponderante sobre os outros, na administração de seus respectivos poderes. Não se pode negar que o poder é de natureza invasora e que deve ser efetivamente contido para que não ultrapasse os limites a ele atribuídos. Após discriminar, em teoria, as diversas classes de poder, conforme sua natureza legislativa, executiva ou judiciária, a próxima e mais difícil tarefa é proporcionar alguma segurança prática para cada um contra a invasão dos outros.” (Tradução livre)¹⁶⁸

Inspirados nessa ideia, os autores da Constituição dos Estados Unidos da América não só dividiram as funções em três órgãos distintos (legislativo, executivo e judiciário), mas também instituíram um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) aptos a garantir que nenhum dos poderes apreenda poder em demasia.

¹⁶⁷ MONTESQUIEU, op. cit., p. 247.

¹⁶⁸ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers*. New York: Signet Classics, 2003, p. 305.

Karl Loewenstein, ao referir-se ao modelo de separação dos poderes com controles recíprocos adotados nos Estados Unidos da América, destaca a descrição de Thomas Jefferson ao regime, segundo o qual:

"Um despotismo eletivo não foi o governo pelo qual lutamos; mas sim um que não apenas fosse fundado em princípios livres, mas no qual os poderes do governo fossem divididos e equilibrados entre vários corpos de magistrados, de forma que nenhum pudesse ultrapassar seus limites legais, sem ser efetivamente controlado e restringido pelos outros."¹⁶⁹

Nesse cenário, quando do estabelecimento das funções aos diferentes ramos do Poder estatal, a Constituição tende a atribuir ao Poder Legislativo tanto o poder positivo de promulgar leis, atos normativos de caráter geral e abstrato, quanto o poder de impedir que os outros órgãos façam algo que ponha em causa os interesses gerais, quando, por exemplo, processa e julga o alto escalão do governo – notadamente o Chefe do Poder Executivo e os Juízes que compõe o órgão de cúpula do Poder Judiciário – da acusação do cometimento de crime de responsabilidade ou quando aprova ou reprovava a nomeação de uma pessoa feita pelo Chefe do Poder Executivo.

Ao Poder Executivo, confere-se não só o poder positivo de editar atos administrativos para executar as leis, mas também o poder de vetar os projetos de lei que entenda estarem em desconformidade com o interesse público ou com a Constituição e o poder de conceder o indulto, perdoadando uma pena aplicada pelo Poder Judiciário.

Ao Judiciário, destina-se o exercício da função jurisdicional, ou seja, de julgar os conflitos de interesses qualificados por uma pretensão resistida de forma definitiva e por meio da aplicação do Direito ao caso concreto. De outro lado, essa mesma faculdade se torna um instrumento de controle sobre os demais Poderes quando se permite ao Judiciário anular um ato administrativo editado em violação à lei ou declarar a inconstitucionalidade de uma lei.

A ideia de garantia de um equilíbrio formal dos Poderes por meio dos freios e contrapesos estabelecidos na Constituição pode não ser suficiente, contudo.

Paulo Bonavides, por exemplo, questiona a capacidade que as Constituições contemporâneas têm para espelhar o verdadeiro estado das forças atuantes na sociedade. Para o publicista brasileiro, as relações tradicionais entre os poderes

¹⁶⁹ LOEWENSTEIN, Karl, op. cit., p. 131.

encontram-se em crise na medida em que novos poderes, como o poder das elites científicas e o poder burocrático, passam a ganhar maior destaque sociedade.¹⁷⁰

Não é preciso ir tão longe na análise para encontrar dificuldades na estruturação das relações entre os órgãos de cúpula do Estado. Mesmo que o esquema constitucionalmente estabelecido reflita à exatidão o jogo de forças existentes na sociedade, naturalmente surgirão conflitos entre os diferentes ramos do Poder que não serão satisfatoriamente resolvidos por acomodações ordinárias da vida política ou pela aplicação dos instrumentos de freios e contrapesos descritos no texto da Constituição.

2.3.2.4 Os conflitos institucionais e a crise da teoria da separação dos poderes

É da própria divisão dos Poderes e da vida política ordinária a existência de impasses entre os diferentes núcleos que exercem parcela do poder. Em situação normais, a Constituição trará as soluções a esses conflitos, seja atribuindo as competências a cada um dos Poderes constituídos, seja estabelecendo o exercício de funções atípicas ou os mecanismos de freios e contrapesos. Assim, não sem algumas dificuldades inerentes ao jogo político, os Poderes tendem a se acomodar e a resolver os impasses que surgem entre si ao longo do tempo.

No entanto, em algumas situações específicas, a utilização dos instrumentos formalmente estabelecidos no ordenamento jurídico constitucional do Estado não será suficiente para colocar fim a uma disputa entre os Poderes. São casos em que se forma uma profunda diferença entre os órgãos estatais sobre qual é o interesse público ou por quais meios ele será atingido, não havendo uma diretriz clara no próprio texto constitucional apta a pôr fim ao impasse.

Essas crises extraordinárias da vida política de um Estado exigem dos intérpretes da Constituição novas respostas e, como se verificará mais adiante, um retorno mais profundo às bases que fundamentam a organização da vida política contemporaneamente.

De início, pode-se constatar que, quando não há composição entre as partes de uma disputa, abrem-se dois caminhos: ou uma das partes acaba por impor a sua

¹⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 155.

vontade à outra, fazendo-a prevalecer; ou é conferido a um terceiro a função de árbitro da controvérsia.

Partindo dessa premissa, uma das possíveis soluções aos conflitos extraordinários entre os Poderes seria atribuir a um deles um *status* superior aos demais, outorgando-lhe a prerrogativa de dar a última palavra sobre qual é o interesse público e como ele deve ser alcançado.

Trilhando essa senda, diferentes correntes políticas e ideológicas já sustentaram que caberia ao Poder Executivo a primazia no exercício do poder político de um Estado. Dentre esses autores, pode-se destacar Carl Schmitt.

O publicista alemão via a figura do Chefe do Poder Executivo como a autoridade central de toda a estrutura do Estado. Para justificar a sua opção, Schmitt retoma o conceito de soberania que, segundo seu entender, havia perdido indevidamente o papel de destaque nos debates políticos contemporâneos, definindo-a como o poder de decidir sobre o Estado de exceção, e atribui a sua titularidade ao Presidente da República.¹⁷¹

Sempre que as disputas acerca do que é o interesse público ou de quais os melhores meios para atingi-lo tornarem-se acirradas a ponto de não mais serem passíveis de solução pela aplicação dos meios formalmente estabelecidos dentro do ordenamento jurídico-constitucional para solucioná-las, estar-se-á diante de uma questão puramente política, que somente poderá ser respondida pelo titular do poder soberano.¹⁷²

Schmitt entendia que o Parlamento não estaria apto a exercer a titularidade do poder soberano, pois não passaria de um órgão de representação liberal-burguesa, incapaz de chegar a uma decisão definitiva sobre os temas mais relevantes para a sociedade. Nele, os assuntos são deliberados indefinidamente e as decisões são sempre postergadas.¹⁷³

Por isso, o *status* de detentor da soberania deveria ser atribuído ao Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, que tem o papel de defender a decisão política fundamental que sustenta o Estado.

Outros autores entendem que caberia ao Poder Legislativo o papel de centro decisório dentro da estrutura estatal. O principal fundamento dessa corrente funda-se

¹⁷¹ SCHMITT, Carl, op. cit., 1996, p. 87.

¹⁷² SCHMITT, Carl, idem, p. 88.

¹⁷³ SCHMITT, Carl, idem, p. 1-17.

no reconhecimento de que o poder soberano é titularizado pelo povo e que o Poder Legislativo, composto por membros eleitos diretamente pelo povo, seria o verdadeiro legitimado a exercê-lo.

Jean-Jacques Rousseau, nesse sentido, considerava que o Poder Legislativo possuiria uma primazia natural em relação aos demais órgãos estatais, na medida em que a função legislativa representaria a vontade do Estado e seria a única verdadeiramente soberana. A função executiva, para o filósofo francês, representa a força e consiste na prática de atos particulares, de modo que não lhe seria dado limitar a função legislativa.¹⁷⁴

Hans Kelsen, em sentido próximo, tece críticas à teoria da separação dos poderes, ressaltando que a equiparação da função executiva à função legislativa é uma forma de conservar boa parcela do poder nas mãos do monarca. Para o publicista austríaco, a função legislativa, manifestação da vontade do povo, deve preponderar:

“De fato, de qualquer modo que se organize o jogo das forças do Estado, a separação dos poderes acarreta a consequência de o órgão legislativo policefálico – no qual só o povo está representado – não poder impor a sua supremacia. Se o poder executivo estiver confiado a um monarca e – contrariamente à sua própria noção – for colocado no mesmo plano do poder legislativo em vez de lhe ser subordinado, esse monarca, pelo que ensina a experiência, reportar-se-á como poder superior à representação nacional que, com ele participa da legislação.”¹⁷⁵

Alguns outros autores optam por conferir ao Poder Judiciário o papel de último árbitro nas disputas entre os Poderes.

Para compreender essa posição, deve-se primeiro pontuar que o Poder Judiciário tem ganhado um maior destaque nas democracias contemporâneas, na medida em que lhe é assegurado o papel de guardião da Constituição.

Nos Estados Unidos da América, essa ideia foi construída rapidamente, o que fica evidente se analisado o caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803 pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Nesse julgamento, houve a consagração da supremacia da Constituição em face das demais normas jurídicas e do poder-dever dos juízes de

¹⁷⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 111-117.

¹⁷⁵ KELSEN, Hans, op. cit., p. 89-90.

invalidar as leis contrárias à Constituição, sob o argumento de que o Poder Judiciário é o intérprete final da Constituição.¹⁷⁶

Já na França, historicamente houve uma maior resistência a reconhecer no Poder Judiciário um papel de maior relevância. Isso se deu por motivos históricos: o Poder Judiciário era visto pelos revolucionários com desconfiança, pois havia atuado para paralisar as reformas por eles pretendidas. A partir dessa peculiaridade, Philippe Ardant e Bertrand Mathieu chegam a afirmar que a Revolução Francesa operou não só contra a Monarquia, mas também contra o Poder Judiciário.¹⁷⁷

Todavia, contemporaneamente, mesmo na França tem-se conferido ao Poder Judiciário um lugar de destaque, cabendo-lhe proteger os direitos fundamentais e garantir o respeito às normas constitucionais, inclusive por meio do controle de leis editadas pelo Parlamento em desrespeito à Constituição.¹⁷⁸

Uma vez reconhecido esse novo *status* ao Poder Judiciário, parcela da doutrina passou a atribuir-lhe a função de árbitro dos conflitos institucionais entre os Poderes, notadamente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O principal argumento para sustentar essa posição funda-se no reconhecimento de que compete ao Poder Judiciário ser o último intérprete da Constituição, documento responsável por distribuir as diferentes funções e prerrogativas entre os órgãos estatais.

No Brasil, a ideia de atribuir ao Poder Judiciário essa supremacia diante dos conflitos entre os Poderes não é nova. Dom Pedro II, no final de seu reinado, já se questionava se a solução para os impasses institucionais do Império não estaria na

¹⁷⁶ O caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, é considerado como o a certidão de nascimento do controle de constitucionalidade no constitucionalismo moderno. Em 1800, John Adams, então presidente dos Estados Unidos, foi derrotado nas urnas por Thomas Jefferson, tendo seu partido perdido também a maioria no Congresso. Buscando manter a sua influência política, Adams e seus partidários editaram leis alterando a estrutura Poder Judiciário, reduzindo alguns cargos e criando outros. Nessa reforma, Adams nomeou quarenta e dois novos juízes de paz. Apesar da nomeação e da aprovação pelo Senado, não foi possível entregar todos os atos de investidura até o fim do governo. Empossado, Thomas Jefferson instruiu seu Ministro James Madison a não entregar os atos de investidura aos juízes de paz que ainda não o tinham recebido, como era o caso de William Marbury, para tentar evitar a perpetuação da influência de seu opositor político. Marbury, então, ajuizou uma ação para ver reconhecido seu direito ao cargo. A relatoria dessa ação coube ao Presidente da Suprema Corte, John Marshall, que havia sido nomeado ao cargo por John Adams e feito parte de seu governo. Marshall entendeu que Marbury tinha o direito à investidura no cargo. Mas, antes de efetivamente determinar a nomeação ao Poder Executivo, teve que enfrentar uma intrincada questão acerca da competência da Suprema Corte para conceder o *mandamus*. Sobre esse emblemático julgamento para o Direito Constitucional, ver: BARROSO, Luís Roberto. *Marbury contra Madison*. In: NEVES, José Roberto de Castro (org.). *Os grandes julgamentos da história*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

¹⁷⁷ ARDANT, Philippe; MATHIEU, Bertrand. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 30ª ed. Paris: LGDJ, 2018-2019, p.60.

¹⁷⁸ Ibidem.

substituição do Poder Moderador por uma Corte Suprema, nos moldes estadunidenses. Rui Barbosa, grande idealizador da República, logo no início do século XX, também defendeu que o Supremo Tribunal Federal deveria exercer o papel de conciliador entre os Poderes.¹⁷⁹

Maria Fernanda Salcedo Repolês, ao descrever a disputa pelo preenchimento do vazio deixado após extinção do Poder Moderador no contexto da Primeira República, destaca que o Supremo Tribunal Federal automaticamente se tornou um dos candidatos ao exercício dessa função:

“Se no Brasil Império o problema do preenchimento do espaço vazio da autoridade se resolve por via do reconhecimento de uma simbologia dual do Poder Moderador (como autoridade e poder), na Primeira República esse conflito aumenta em complexidade. Nos casos a seguir torna-se evidente a luta política interna pela ocupação desse espaço que, desta vez, tem vários candidatos: o Presidente da República, como figura simbólica herdeira quase-natural do Monarca, o Parlamento, como expressão suprema da soberania do povo, “verdadeiro” titular do poder, e o Supremo Tribunal Federal, guarda excelso da lei, protetor das instituições e, portanto, herdeiro, do ponto de vista da autoridade, do Poder Moderador.”¹⁸⁰

Após a promulgação da Constituição de 1988, a ideia de atribuir ao órgão superior do Poder Judiciário brasileiro o papel de centro do arranjo político nacional ganhou mais adeptos. Oscar Vilhena Vieira, por exemplo, afirma que:

“Foi apenas com a Constituição de 1988 que o Supremo deslocou-se para o centro de nosso arranjo político. Esta posição institucional vem sendo paulatinamente ocupada de forma substantiva, em face a enorme tarefa de guardar tão extensa constituição. A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. (...) A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de Poder Moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias.”¹⁸¹

Até aqui, foram expostas visões que optaram por conferir a um dos Poderes o papel de árbitro das disputas entre os diferentes órgãos de cúpula do Estado que não

¹⁷⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, São Paulo, 4(2), p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 29.9.2024.

¹⁸⁰ REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Quem deve ser o guardião da constituição? Do poder moderador ao Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008, p. 86-87.

¹⁸¹ Ibidem.

forem solucionadas pelos meios ordinariamente previstos na Constituição. Uma outra possibilidade, como já exposto, é conferir a outro órgão ou instituição, que não esteja inserida na estrutura tradicional da tripartição dos poderes, a autoridade para decidir a questão e pôr fim à disputa.

Foi essa a solução foi apresentada por Benjamin Constant. O autor francês previu a existência de um quarto poder – o poder neutro – cuja finalidade seria justamente garantir a harmonia entre os demais Poderes por meio do arbitramento de conflitos que surgissem entre eles, de modo a desbloquear eventuais impasses que pudessem paralisar o bom funcionamento do Estado.

Nas palavras do autor francês:

“O poder real precisa estar situado acima dos fatos, e que, sob certo aspecto, seja neutro, a fim de que sua ação se estenda a todos os pontos que necessite e o faça com um critério preservador, reparador, não hostil. A monarquia constitucional tem esse poder neutro na pessoa do chefe de Estado. O verdadeiro interesse deste poder é evitar que um dos poderes destrua o outro, e permitir que todos se apoiem, se compreendam e que atinem comumente.”¹⁸²

A Constituição brasileira de 1824 e a Constituição portuguesa de 1826 adotaram essa ideia, estabelecendo, além dos já tradicionais Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, um quarto órgão de cúpula, chamado Poder Moderador. Esse novo Poder era considerado a chave de toda organização política, uma vez que sua função primordial era garantir a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia entre os demais Poderes.¹⁸³⁻¹⁸⁴

José Antônio Pimenta Bueno, ao analisar a natureza do poder moderador adotado em nossa primeira Constituição, descreve-o como sendo a mais elevada instituição política:

“O poder moderador, cuja natureza a Constituição esclarece bem em seu art. 98, é a suprema inspeção da nação, é o alto direito que ela tem, e que não pode exercer por si mesma, de examinar o como os diversos poderes

¹⁸² CONSTANT, Benjamin. Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França. Trad. Maria do Céu Carvalho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014, p. 38.

¹⁸³ Art. 98 da Constituição brasileira de 1824: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.”

¹⁸⁴ Art. 71 da Constituição portuguesa de 1826: O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e compete privativamente ao Rei, como Chefe Supremo da Nação, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos.”

políticos, que ela criou e confiou a seus mandatários, são exercidos. É a faculdade que ela possui de fazer com que cada um deles se conserve em sua órbita, e concorra harmoniosamente como outros para o fim social, o bem-estar nacional: é quem mantém seu equilíbrio, impede seus abusos, conserva-os na direção de sua alta missão; é enfim a mais elevada força social, o órgão político mais ativo, o mais influente, de todas as instituições fundamentais da nação.”¹⁸⁵

Alguns outros autores já atribuíram a função de composição dos conflitos entre os Poderes às Forças Armadas.

Nesse sentido, Paulo Bonavides destaca que, embora o Poder Moderador tenha desaparecido do texto constitucional brasileiro após a Proclamação da República, muitos publicistas defenderam que a sua função continuou a ser exercida pelo Exército Brasileiro no período de 1891 a 1964, já que fora a instituição responsável por restaurar o regime democrático em diversos momentos, mediante passageiras intervenções na vida política do país.¹⁸⁶

Mesmo sob a égide da Constituição de 1988, há autores que optam por atribuir às Forças Armadas o papel de árbitro dos conflitos entre os Poderes. Ganha destaque a posição de Ives Gandra Martins, segundo a qual qualquer dos poderes constituídos – Executivo, Legislativo ou Judiciário – poderia, com base no art. 142 da Constituição, invocar as Forças Armadas a intervir nos conflitos entre os Poderes. Para tanto, deveriam que presentes dois requisitos: primeiro, a existência de clara violação à Constituição praticada por um dos lados da contenda; e segundo, a inexistência de outros remédios hábeis a enfrentar o problema.¹⁸⁷

O professor paulista baseia o seu entendimento na previsão do próprio art. 142 da CRFB/88, que estabelece competir às Forças Armada a proteção a garantia dos poderes constitucionais, e na sua posição topográfica no texto constitucional, estando inserida no Título V, Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas; e destaca que, caso acionadas as Forças Armadas para tal mister, o Presidente da República deixaria de exercer o comando supremo de tal instituição, uma vez que parte interessada na solução do problema.¹⁸⁸

¹⁸⁵ BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 203.

¹⁸⁶ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 156-157.

¹⁸⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Vol. 5. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 167.

¹⁸⁸ MARTINS, Ives Gandra. *Minha interpretação do artigo 142 da Constituição Federal*. Conjur, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-27/ives-gandra-minha-interpretacao-artigo-142-constituicao/>>. Acesso em: 29.9.2024.

A despeito dos esforços de grandes pensadores, a questão acerca da solução dos impasses entre as diferentes instâncias decisórias inseridas dentro da estrutura estatal permanece aberta, gerando desafios não só teóricos, mas na própria prática da vida política, institucional e constitucional dos Estados.

2.3.3 A democracia semidireta como resposta

2.3.3.1 Argumentos contrários à participação popular direta

Os argumentos contrários à adoção ou maior utilização de mecanismos de participação popular na vida política do Estado comumente apontados são: i) o enfraquecimento dos partidos políticos e, conseqüentemente, do regime democrático; ii) o risco de manipulação do povo para conferir ares de legitimidade a governos despóticos; iii) a instabilidade social gerada pelas consultas populares; iv) a incapacidade do povo para atuar no processo legislativo; v) a alta possibilidade de captura do povo por grupos de pressão organizados; vi) o impacto no estado anímico dos cidadãos, que ao serem consultados com frequência, podem tornar-se desinteressados ou exageradamente interessados nas coisas públicas; e vii) o afrouxamento da responsabilidade das autoridades constituídas.¹⁸⁹

A primeira objeção contra a democracia semidireta é o enfraquecimento do sistema partidário. Os partidos políticos são apontados por muitos teóricos como condição indispensável ao florescimento, manutenção e avanço da democracia. Isso porque os cidadãos individualmente considerados, ou mesmo uma massa atomizada e desorganizada, não teriam condições de influir com eficácia no debate político.

Nesse sentido, Jarbas Maranhão afirma que:

“Nas democracias representativas em que os governantes são eleitos periodicamente pelo povo e devem dirigir o Estado de acordo com a opinião de seus governados, os partidos políticos são órgãos essenciais ao regime. Não há democracia sem liberdade de pensamento, sem o livre debate de ideias sobre assuntos de interesse geral, sejam de ordem econômica, social, espiritual ou política. Nesse regime, se a opinião é o justo fundamento do Poder, a base legítima da autoridade, os partidos políticos devem ou deviam corresponder à opinião pública organizada – órgãos valiosos de expressão e formação política, unindo, sob a mesma bandeira de princípios, propósitos e reivindicações, os que têm pensamento comum a respeito de política e problemas de governo.”¹⁹⁰

¹⁸⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 46-47.

¹⁹⁰ MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. Revista de Informação Legislativa. Número 201, jan./mar. 2014, p. 245-249. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p245.pdf>. Acesso em: 19/08/2024.

Há o receio de que o uso de instrumentos que possibilitem a participação direta do povo na formação da vontade coletiva possa tornar os partidos políticos dispensáveis. Sem eles, não haveria instituições capazes de captar os anseios populares e expressá-los dentro de uma estrutura organizada, influenciando os debates públicos com eficácia. Consequentemente, o regime democrático como um todo ficaria enfraquecido.

Uma segunda objeção ao uso dos mecanismos de participação direta é o risco de manipulação popular para fortalecer regimes autoritários. Não é incomum que governantes centralizadores imponham decisões políticas de forma unilateral e, posteriormente, as submetam a consultas populares com o objetivo de silenciar críticos e de conferir um verniz de legitimidade a essas medidas.

Como exemplos, pode-se citar a Constituição do Chile de 1980, editada durante a ditadura de Augusto Pinochet e que foi objeto de plebiscito popular; e as consultas plebiscitárias que conferiram maiores poderes a Adolf Hitler e acabaram por precipitar o fim da República de Weimar na Alemanha., após a morte do presidente Paul von Hindenburg.

No âmbito da teoria da constituição, os autores costumam a classificar de cesaristas as constituições que são outorgadas, ou seja, imposta unilateralmente pelo detentor do poder, mas que se submetem a consulta popular posterior para sua validação¹⁹¹, outro bom exemplo de que não é incomum a utilização da participação popular de maneira distorcida para legitimação formal e psicológica de regimes autoritários.

Gustavo Zagrebelsky descreve o risco de manipulação popular por regimes totalitários valendo-se do famoso brocardo “*vox populi, vox Dei*”. Segundo o autor, há instrumentalização do povo e esvaziamento das virtudes do regime democrático quando um governo autocrático ou oligárquico, de maneira genérica, diviniza e adula o povo e o move para chegar a um determinado resultado político. Nesse processo, não há espaço para discussão ou reflexão, pressupostos básicos de uma boa democracia, mas somente um meio para conferir legitimidade à decisão já imposta.¹⁹²

A terceira objeção rotineiramente apresentada contra os institutos de participação direta inseridos nas democracias semidiretas é a associação da

¹⁹¹ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 14.

¹⁹² ZAGREBELSKY, Gustavo. A crucificação e a democracia. Trad. Mônica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 129-130.

participação direta do povo às revoluções e momentos de grande instabilidade. Segundo essa ideia, o uso frequente de consultas populares equivaleria à formação de uma assembleia popular permanente e, conseqüentemente, de um governo de turbulências e paixões, inimigo da estabilidade e ordem social.

James Madison, no Artigo 10 do *The Federalist Papers*, resume essa preocupação:

“A partir dessa perspectiva, pode-se concluir que uma democracia pura, por meio da qual designo uma sociedade composta por um pequeno número de cidadãos, que se reúnem e administram o governo pessoalmente, não pode admitir uma solução para os problemas das facções. Uma paixão ou interesse comum será, em quase todos os casos, sentido pela maioria; uma comunicação e concerto resultam da própria forma de governo; e não há nada para frear os incentivos a sacrificar o partido mais fraco ou um indivíduo odioso. É por isso que tais democracias sempre foram espetáculos de turbulência e contenda; sempre foram consideradas incompatíveis com a segurança pessoal ou os direitos de propriedade; e, em geral, foram tão curtas em suas vidas quanto foram violentas em suas mortes. Políticos teóricos, que defenderam essa espécie de governo, supuseram erroneamente que, ao reduzir a humanidade a uma igualdade perfeita em seus direitos políticos, estariam, ao mesmo tempo, igualando e assimilando perfeitamente suas possessões, opiniões e paixões.” (Tradução livre)¹⁹³

A representação, sob essa perspectiva, seria um eficaz remédio para a estabilização política. A título de exemplo, os Tribunais da Plebe, em Roma, com seu poder de veto e sua inviolabilidade, acabaram com a ameaça de secessão ou guerra civil. Posteriormente, quando suas prerrogativas tornaram a ser desrespeitadas, Roma passou por grande instabilidade. Já no século XVII, durante a Revolução Gloriosa, as ameaças de anarquia e guerra civil na Inglaterra somente foram estabilizadas com a institucionalização da soberania parlamentar, ou seja, após ter sido atribuída a expressão da vontade política soberana aos representantes escolhidos pelo povo.¹⁹⁴

A quarta objeção apresentada é a suposta incapacidade do povo para atuar com racionalidade e eficiência na tomada de decisões políticas. Os defensores desse argumento atribuem essa limitação a diversas deficiências inerentes à população, como incompetência, incoerência e irresponsabilidade.

Tradicionalmente, atribui-se a Montesquieu a formulação original dessa crítica, pois o publicista francês, ao mesmo tempo em que elogiou a capacidade do povo para

¹⁹³ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, op.cit., p. 76.

¹⁹⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 64.

escolher seus representantes, expressamente rechaçou a sua aptidão para a gestão direta dos negócios públicos.¹⁹⁵

Norberto Bobbio, sob outra perspectiva, também questiona a capacidade do povo para decidir determinadas questões políticas. O autor italiano, embora reconheça a possibilidade de uso do referendo como instrumento excepcional para temas extraordinários, argumenta que as decisões estatais estão se tornando cada vez mais técnicas e menos políticas, o que tornaria o povo despreparado para deliberar sobre assuntos que desconhece por completo.¹⁹⁶

Além disso, ao se destacar sua suposta irresponsabilidade, sustenta-se que o povo não teria condições de gerir diretamente a coisa pública, pois suas decisões não estariam sujeitas a controle. Diferentemente dos representantes eleitos, cuja atuação é periodicamente avaliada por meio das eleições, o povo não presta contas a nenhuma instância

A quinta objeção a conferir ao povo maior poder de decisão sobre as questões políticas que se apresentam no bojo da sociedade é a preocupação com a sua captura por grupos de pressão.

De acordo esse argumento, o povo seria mais facilmente cooptado por grupos de pressão formados por segmentos mais organizados da sociedade ou com grande poder econômico do que os representantes eleitos. Com efeito, a posse de maiores recursos financeiros e de maior organização pode ser determinante para o acesso aos meios de comunicação de massa e, conseqüentemente, para a veiculação com maior força de propagandas na defesa de um ponto de vista que será colocado sob deliberação direta do povo.

Nesse sentido, Giovanni Sartori, a partir da análise do modelo estadunidense, critica o poder exercido pelos grupos de pressão quando da utilização dos mecanismos de participação popular nas democracias semidiretas. O autor demonstra que os interesses organizados e com forte apoio de recursos para campanhas de massa acabam, quase sempre, por prevalecer nas consultas populares realizadas. Para tanto, o autor italiano considerou pesquisas sociológicas, que, ao analisarem os mais de mil e duzentos casos de iniciativa popular e referendo realizados nos Estados

¹⁹⁵ MONTESQUIEU, op. cit., p. 75.

¹⁹⁶ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 19ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023, p. 71-100.

Unidos da América entre os anos 1924 e 1935, concluíram que os promotores das propostas foram, em geral, grupos de pressão organizados e bem financiados.¹⁹⁷

Também a iniciativa popular costuma a ser um processo caro, uma vez que a legislação que a regulamenta tende a exigir um número alto de assinaturas, bem como que essas assinaturas sejam colhidas ao longo de todo o território do Estado. Assim, ainda que a possibilidade de colheita dessas assinaturas por meio da rede mundial de computadores possa facilitar e baratear esse procedimento, a utilização da iniciativa popular acaba por se restringir a demandas que contem com o apoio desses grupos de pressão, que são aqueles que possuem organização e recursos para o impulsionamento da proposta.

A sexta objeção resvala na preocupação com o impacto no estado anímico dos cidadãos, que ao serem consultados com frequência, podem tornarem-se desinteressados ou exageradamente interessados nas coisas públicas.

Segundo esse ponto, a repetição frequente de consultas realizadas ao povo pode levá-lo ao enfado e, por conseguinte, afastá-lo da vida política. Se a todo o momento as pessoas são chamadas a pararem seus afazeres diários para deliberarem sobre todo o tipo de questão pública, mesmo as de menor importância, há uma tendência ao desânimo e indiferença.

De outro lado, há o risco do efeito contrário: a criação de um cidadão total, que pretenda decidir tudo a todo tempo. Acerca da figura do cidadão total, Norberto Bobbio adverte que ele representa um risco autoritário, não sendo nada mais do que a outra face de um Estado total. Nas suas palavras:

“O cidadão total e o Estado total são duas faces de uma mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de visto do povo e outra vez do ponto de visto do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da pólis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante.”¹⁹⁸

Sob essa ótica, seja para o mais ou para o menos, a participação muito frequente dos cidadãos na vida política acabaria por, paradoxalmente, prejudicar o bom desenvolvimento do regime democrático.

¹⁹⁷ SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 100-101.

¹⁹⁸ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 19ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023, p. 72.

Por fim, a última objeção comumente formulada contra uma maior participação direta do povo na vida política é o afrouxamento da responsabilidade das autoridades constituídas.

Argumenta-se, quanto a esse aspecto, que a utilização de consultas diretas ao povo ou mesmo a possibilidade de apresentação de projetos de lei por iniciativa popular poderiam levar os representantes eleitos a um comodismo. Como na icônica passagem em que Pôncio Pilatos decide por transferir ao povo a responsabilidade pela condenação de Jesus Cristo, os políticos profissionais poderiam passar a “lavar às mãos” no que toca à tomada de decisões mais complexas ou mais polêmicas.

Se o povo pode, facilmente, deliberar e decidir tais questões mais controversas, não seria politicamente vantajoso que os parlamentares eleitos desgastem sua reputação com parte do eleitorado defendendo ou lutando por determinado ponto de vista. Tampouco seria interessante a adoção de medidas que, ainda que se mostrem necessárias, são de extrema impopularidade, como reformas à previdência ou o aumento de impostos.

2.3.3.1 Argumentos favoráveis à participação popular direta

Analizados os argumentos contrários à implementação e maior utilização dos instrumentos de participação popular, passa-se a apresentar os argumentos favoráveis. Boa parte dos argumentos favoráveis aqui desenvolvidos se relacionam de alguma forma com os argumentos desfavoráveis apresentados no tópico anterior. Cuidam-se, em boa medida, de contra-argumentos formulados em resposta às objeções levantadas.

Podem ser apontadas como vantagens da adoção de mecanismos permitam maior presença do povo nas democracias semidiretas: i) o enfrentamento das máquinas partidárias e das lideranças cristalizadas; ii) o desbloqueio do Poder Legislativo em matérias de pouco interesse da maioria ou dos próprios parlamentares; iii) a promoção de maior estabilidade social; iv) o povo diretamente é mais sábio do que os seus representantes; v) a maior formação de um processo contínuo e permanente de educação para a cidadania; vi) a melhor aferição da vontade popular, retirando da apatia as chamadas maiorias silenciosas; e vii) o fortalecimento do regime democrático pelo constante escrutínio dos atos emanados pelo Poder Público.

O primeiro argumento é a maior possibilidade de superação de impasses criados pelas lideranças partidárias já cristalizadas. Nesse ponto, não se questiona a importância dos partidos políticos para o funcionamento da democracia, uma vez que eles permitem que os setores da sociedade possam se organizar e ter seus pontos de vistas canalizados e defendidos na esfera pública. No entanto, os partidos políticos, como qualquer associação, acabam por se estruturar hierarquicamente, de modo que alguns de seus afiliados, os chamados líderes partidários, passam a exercer maior influência dentro da agremiação. A partir disso, não é difícil imaginar que algumas das pretensões da base partidária possam ser preteridas por interesses desses líderes, o que leva uma oligarquização em que alguns poucos acabam por ditar as pautas político-partidárias.

Nesse cenário, os mecanismos de participação direta podem ser tornar um importante meio para romper com essa dinâmica elitista, permitindo que assuntos e pontos de vistas daqueles que compõem as bases partidárias sejam colocados na pauta política. Nas palavras de Maria Victoria de Mesquita Benevides:

“Em contraposição, os defensores da participação popular ponderam que a grande vantagem de seus mecanismos – além de garantir a soberania popular – é corrigir a tendência oligárquica dos partidos (a famosa ‘lei de bronze’ de Michels) e o isolamento, muitas vezes irresponsável do Legislativo.”¹⁹⁹

É importante destacar que admitir manifestações diretas do povo com a finalidade de superar episodicamente barreiras criadas pelas lideranças partidárias não é suficiente para tornar os partidos políticos descartáveis, pois a política ordinária continuaria a ser realizada por essas agremiações.

O segundo argumento em prol da democracia semidireta, próximo ao primeiro, é o de que a participação sem intermediários do povo permite o desbloqueio do Poder Legislativo em matérias de pouco interesse da maioria ou de pouco interesse dos parlamentares.

Conforme já tratado anteriormente, a democracia, enquanto governo do povo, é viabilizada na prática por meio da regra da maioria. A rigor, somente a unanimidade respeitaria os princípios que sustentam a opção pelo regime democrático – liberdade e igualdade –, permitindo que todos fossem geridos por normas que contam com a sua expressa aquiescência. Como tal exigência tornaria impossível e a vida em

¹⁹⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 69.

sociedade exige a imposição de algumas regras que limitam a liberdade individual em prol do resguardo aos direitos das demais pessoas, a regra da maioria acaba sendo o procedimento democrático que mais resguarda essa liberdade e igualdade.

Todavia, as majorias podem, em alguns momentos, obstaculizar justas pretensões das minorias. Em alguns casos, as minorias podem até mesmo encontrar dificuldades de, no processo legislativo tradicional, colocar certas questões em pauta, já que os órgãos de direção do Poder Legislativo são compostos, como regra, por membros das majorias parlamentares.

Por vezes, mesmo contando com ampla maioria da sociedade, algumas questões políticas não são colocadas para deliberação por motivos corporativistas. Em geral, temas como a redução de prerrogativas ou remuneração dos parlamentares ou a alteração das regras de sistema eleitoral tendem a receber pouca atenção por parte dos representantes eleitos, ainda que estejam em grande evidência no seio da sociedade. É importante notar que não deliberar sobre uma questão é uma forma sutil de manter o *status quo* sem contrariar diretamente a vontade popular.

Pode-se citar como exemplo, extraído da prática brasileira, a Lei da Ficha Limpa. Embora há muito houvesse um grande consenso na sociedade brasileira de que pessoas que tivessem sido condenadas pela prática de alguma forma de corrupção ou que tenham malversado verbas públicas não deveriam ser elegíveis, a matéria ainda não havia sido objeto de deliberação parlamentar por conta dos interesses da própria classe política.

A partir de 2008, todavia, iniciou-se uma grande mobilização de vários setores da sociedade, encabeçada por entidades como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério Público. Após a obtenção de mais de dois milhões de assinaturas, foi apresentada proposta de lei estabelecendo critérios mais rígidos para que candidatas e candidatos possam disputar uma eleição.

Dada a ampla participação popular, a proposta não pode ser ignorada pelos representantes eleitos e, em 2010, foi aprovada a Lei Complementar nº 135, acrescentando novas causas de inelegibilidade àquelas já previstas na Lei Complementar nº 64/90, como a rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, por irregularidade insanável, caracterizando ato doloso de improbidade administrativa.

Como se vê, em cenários de embaraço institucional, a participação popular pode produzir um efeito desbloqueador. Para tanto, basta com que parcela da sociedade se organize e coloque em pauta os temas escanteados pelos parlamentares. Quando isso ocorre, há evidente reforço ao regime democrático.

O terceiro argumento sustenta que a participação popular contribui para a estabilidade social. Não se nega que a representação favorece a ordem e a estabilidade quando se trata de questões políticas ordinárias, do cotidiano político. No entanto, defende-se que, em temas de grande apelo moral e social, a ampliação da participação popular no processo deliberativo tende a promover maior pacificação social.

De fato, quando a sociedade se encontra profundamente dividida sobre determinada questão, delegar a decisão final exclusivamente aos representantes eleitos pode acentuar a instabilidade social. Isso ocorre porque, em temas sensíveis, parte da população pode não se sentir plenamente representada por seus parlamentares. Por outro lado, quando há a possibilidade de participação direta na decisão, o resultado tende a ser percebido como mais legítimo, favorecendo a aceitação da decisão final, mesmo por aqueles que saíram derrotados no processo.

O quarto argumento rechaça a tese de que o povo é incapaz de tomar decisões políticas diretamente, reforçando que, em muitas ocasiões, ele é tão ou mais sábio do que os representantes eleitos.

Essa ponderação parte, em boa medida, de uma antiga constatação apresentada por Platão e, posteriormente, reafirmada por Agostinho de Hipona, segundo a qual de todo e qualquer ser humano pode alcançar a verdade sobre determinado tema, uma vez que essa verdade se encontra inscrita em seu interior.²⁰⁰ A partir dessa faculdade humana, a filosofia escolástica extrai o clássico conceito de *sindérese*, que é a capacidade natural para julgar retamente e poder distinguir entre o bem e o mal.²⁰¹ Se é dado a todo ser humano conhecer o certo e o errado e estar disposto a praticá-lo, não há razões para supor que somente uma parcela da

²⁰⁰ Em *Mênon*, Platão demonstra que mesmo um escravo sem qualquer ensino formal chega à verdade sobre questões geométricas a partir da formulação das perguntas exatas. Agostinho, nas suas *Confissões*, chega à conclusão de que Deus encontra-se no interior da alma de cada pessoa, advertindo, contudo, que a nossa alma não é a essência da verdade, mas somente é ilustrada por outra Luz, que provém do próprio Deus. Ver: PLATÃO. *Diálogos V: O banquete; Mênon (ou da virtude); Timeu; Crítias*. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2010, p. 109-159; e AGOSTINHO. *Confissões*. Trad. J. Oliveira e A. Ambrósio de Pina. 28 ed. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 93-94.

²⁰¹ RATZINGER, Joseph. *Verdad, valores, poder: piedras de toque de la sociedad pluralista*. Trad. José Luis del Barco Collazos. Madrid: Ediciones RIALP, 1995.

sociedade – os representantes – estejam habilitados para deliberar sobre as questões morais e políticas que surgem no seio da sociedade.

Esse argumento também pode ser formulado com bases utilitaristas. Marsílio de Pádua, por exemplo, defende o engajamento popular em questões de grande apelo político na medida em que o povo, embora não tenha a expertise na edição de leis, possui o senso comum, o que lhes permite resolver os problemas sociais com grande acuidade.

Nesse sentido:

“Quando regras desse tipo, as futuras leis, forem descobertas e diligentemente examinadas, elas devem ser apresentadas ao corpo de cidadãos reunidos para aprovação ou rejeição, de modo que, se algum cidadão achar que algo precisa ser adicionado, retirado, alterado ou totalmente repudiado, ele possa dizer isso... Pois, como já dissemos, o cidadão menos instruído às vezes pode perceber algo que deve ser corrigido em relação a uma lei proposta, mesmo que ele não soubesse como descobri-la em primeiro lugar.” (Tradução livre)²⁰²

Matt Qvortrup, transpondo para a política a ideia econômica de que a livre circulação de mercadorias gera resultados melhores, pontua que uma maior participação direta do povo seria defensável não só por critérios teóricos ou idealísticos, mas principalmente porque o maior aprofundamento em um governo do povo, no qual há um diálogo constante entre iguais, permite a produção de melhores políticas públicas e leis.²⁰³

Especificamente quanto a alegada ignorância do povo sobre questões técnicas, duas colocações devem ser feitas.

A primeira é a de que as decisões a serem tomadas diretamente pelo povo devem, em regra, recair sobre questões de princípios, nas quais predominam critérios ligados à moralidade e à política em sentido amplo. Nesses casos, a exigência de maiores conhecimentos técnicos ganha importância somente quando da implementação da diretriz ou princípio escolhido diretamente pelo povo.

A segunda é a de que uma boa consulta popular – assim como o funcionamento da democracia como um todo – depende da garantia de acesso amplo informação de qualidade sobre os aspectos que envolvem as decisões políticas. É necessário

²⁰² MARSÍLIO DE PÁDUA. *Defender of the peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 80.

²⁰³ QVORTRUP, Matt. *Direct democracy: a comparative study of the theory and practice of government by the people*. Manchester: Manchester University Press, 2017, p. 17.

ressaltar que os parlamentares eleitos tampouco possuem todos os conhecimentos técnicos sobre as questões que lhe são postas para deliberação e dependem de um corpo técnico para lhes prestar os esclarecimentos necessários à tomada de uma boa decisão.

O quinto argumento em defesa de uma maior utilização dos instrumentos de participação popular direta na vida política reside no fato de que eles permitem o desenvolvimento de um processo contínuo de educação para a cidadania.

Ao ser chamado a deliberar diretamente sobre questões de interesse público, o povo tende a se engajar de maneira mais ativa e comprometida na vida política e social. Nesse contexto, a cidadania não se reduz ao simples ato de votar periodicamente, mas se transforma em um processo permanente, fomentando um sentimento ampliado de pertencimento à comunidade — elemento essencial para o bom funcionamento de qualquer sociedade.

Além disso, essa participação mais ampla tem a virtude de tornar os cidadãos corresponsáveis pela gestão da coisa pública. Em vez de atribuir todas as mazelas sociais exclusivamente à atuação dos representantes eleitos, acusando-os de se desviarem dos valores e princípios defendidos durante a eleição, o povo passa a enfrentar seus próprios desafios e contradições, assumindo um papel mais ativo na construção coletiva da realidade política.

O sexto argumento em defesa da participação popular é a possibilidade de melhor canalizar a vontade coletiva e retirar as maiorias silenciosas da sombra política.

Como já afirmado, a democracia convive com o risco de a maioria desconsiderar ou até mesmo suprimir a minoria. No entanto, também há o risco inverso: uma minoria pode sobrepor-se indevidamente à vontade da maioria. Isso ocorre quando determinados grupos minoritários se organizam politicamente de forma mais eficiente, enquanto a maioria não consegue fazê-lo.²⁰⁴

Nessas circunstâncias, um regime que formalmente se apresenta como democrático pode, na prática, assumir características oligárquicas, pois a minoria organizada passa a controlar as decisões do Estado à revelia dos interesses da

²⁰⁴ O termo minoria é utilizado aqui de forma estritamente aritmética, ou seja, refere-se a um grupo pequeno de pessoas dentro da sociedade. Não se adota aqui o sentido sociológico do termo, que é utilizado para se referir a grupos sociais historicamente excluídos do processo de garantia dos direitos básicos por questões étnicas, de origem, financeiras ou de gênero e sexualidade, embora possa haver sobreposição entre esses dois sentidos em alguns casos.

maioria. Diante desse cenário, permitir que determinadas questões públicas sejam decididas diretamente pelo povo pode desempenhar um papel fundamental na superação da apatia política e no fortalecimento da democracia.

O sétimo e último argumento é que a participação popular direta possibilita um controle mais eficaz sobre os atos do poder público. Um dos pilares da democracia representativa é a responsabilização política dos representantes eleitos. Pelo menos ao término de seus mandatos, eles devem prestar contas à sociedade e são avaliados pelo povo nas urnas.

No entanto, se ao longo do mandato houver um distanciamento do povo em relação às questões políticas, esse processo de responsabilização pode se tornar falho, baseando-se quase exclusivamente nas informações veiculadas por meio da propaganda eleitoral. Com uma participação mais direta na gestão da coisa pública, a sociedade passa a se envolver de forma contínua na vida política do Estado, permitindo uma análise mais criteriosa da atuação de seus representantes — o que fortalece o regime democrático.

2.3.3.3 *Síntese*

2.3.3.3.1 *A participação popular como remédio à crise de representatividade*

Dentre as possibilidades comumente apresentadas para sanar a crise de legitimidade do sistema político atual, a primeira e mais óbvia solução seria o retorno ao regime de democracia direta nos moldes atenienses. Essa proposta, contudo, esbarra em uma dificuldade intransponível: os Estados modernos, pela sua grandiosidade e complexidade, demandam a representação. Para que todos os cidadãos participem de todas as decisões políticas seria necessário que todos se reunissem em um mesmo lugar e um mesmo tempo com uma frequência quase que diária.

Veja-se que nem mesmo com o avanço e popularização dos novos meios de comunicação essa dificuldade seria superada. Ainda que, por intermédio desses instrumentos, fosse possível reunir a todos em uma *ágora* digital, as deliberações políticas tornaram-se tão frequentes que todos deveriam praticamente abandonar seus afazeres diários para se dedicarem exclusivamente à vida política.

Nesse sentido, o professor Norberto Bobbio traz interessante dado estatístico. Se na Itália todas as leis aprovadas e promulgadas tivessem que contar com a

participação direta popular, os cidadãos deveriam deliberar ao menos sobre uma lei por dia.²⁰⁵ Se olharmos para o caso brasileiro, somente no âmbito federal foram promulgados duzentos e sessenta e três atos normativos em 2023, o que representa um número superior àquele de dias úteis do mesmo ano. Além deles, um cidadão brasileiro deveria, se adotado um modelo direto de democracia, ainda participar de todos os atos normativos estaduais e municipais.

Outra opção extrema seria o abandono ao regime democrático. O século XX traz diversos exemplos em que a descrença na democracia representativa levou à adoção de regimes autoritários e à violação massiva de direitos essenciais à pessoa humana, como o regime bolchevista adotado na ex-União Soviética e os regimes nazistas e fascistas adotados em diversos países da Europa.

Essa via, contudo, parece não estar aberta nos dias de hoje. A superioridade da democracia como regime de governo se comparada as demais possibilidades já foi bastante tratada neste trabalho. Nesse ponto, pode-se destacar que a democracia, a despeito de suas dificuldades, é o regime político que melhor assegura a liberdade e igualdade, valores essenciais ao homem contemporâneo. Por intermédio da democracia, o exercício do poder político é eficazmente limitado e os direitos fundamentais da pessoa humana são eficazmente tutelados.

Fixada a opção pelo regime democrático e conscientes de que a representação política é indispensável às democracias modernas, restam à solução da crise de representatividade os seguintes caminhos: mudar a forma de representação; promover alterações no sistema eleitoral; tornar os mandatos parlamentares imperativos; e adotar os mecanismos de participação popular como corretivos à representação.

A escolha por outra forma de representação já foi defendida por alguns autores na primeira metade do século XX. A ideia consistia basicamente na implementação de uma representação profissional em substituição ao modelo de representação tradicional, baseado na regra da maioria e nos grupos de interesse sendo formados em torno do interesse público. Assim, o Poder Legislativo seria dotado de uma organização corporativa, substituindo-se a participação popular – dita mecânica – pela participação de cada grupo profissional que compõe a sociedade – dita orgânica.

²⁰⁵ BOBBIO, Norberto, op. cit., 2023, p. 88-89.

Essa pretensão esbarra em dificuldades praticamente insolúveis. Primeiro, a organização do povo em profissões não compreende todos os interesses em jogo na formação de vontade do Estado, tais como interesses religiosos, estéticos, culturais e éticos. As pessoas não se limitam às suas respectivas profissões e, muito provavelmente, este não seja o principal traço característica no que tange à formação da personalidade humana. Ao serem comparados um médico católico monarquista, uma médica atea anarquista e um médico umbandista comunista, muito provavelmente se perceberá que, ainda que partilhem a mesma profissão, essas pessoas possuem visões de mundo muito diferentes entre si.

Segundo, porque a própria divisão em grupos profissionais, se levada à sério, leva a divisões cada vez mais específicas, agravando ainda mais o sentimento de falta de representação. Cada organização profissional tende a se diferenciar ao máximo, o que se torna ainda mais verdadeiro com os avanços técnicos e tecnológicos. No universo dos médicos, por exemplo, muito provavelmente não haverá uma comunhão perfeita entre os interesses específicos de dermatologistas e cardiologistas. Dentro do grupo dos dermatologistas, o mesmo se daria entre dermatologistas-tricologistas e dermatologistas-pediátricos; e assim por diante.

Terceiro, na formação da vontade coletiva, seria impossível aquilatar o peso e importância profissional de cada grupo profissional. Quando da formação da vontade coletiva, haveria a necessidade de recorrer à boa e velha regra da maioria. Ao fim, mantem-se a representação, só que com um critério estreito e arbitrário.

Historicamente, a opção pelas organizações profissionais se deu em momentos em que alguns grupos pretendiam dominar outros. Bobbio recorda que, na Itália, a tentativa de implementação de organização corporativa ocorreu durante o regime fascista:

“Na Itália, não podemos esquecer que a única tentativa até agora feita de substituir a representação partidária pela representação orgânica foi empreendida, com pouca habilidade, pelo fascismo, através da câmara dos *fasci* e das corporações. De minha parte, recordo que quando, logo após o fim da Primeira Guerra (1914-1918), foram ventiladas propostas de reforma constitucional na direção da representação dos interesses – feitas tanto por grupos socialista como pelo partido católico –, dois escritos liberais como Einundi e Ruffini a elas se opuseram, percebendo os perigos que traziam para o desenvolvimento da democracia e dos direitos de liberdade”.²⁰⁶

²⁰⁶ BOBBIO, Norberto, *idem*, p. 82-83.

Assim, dentre os cenários possíveis, as melhores respostas à crise de representatividade e falta de legitimidade do regime democrático então vigente são a promoção de reformas no sistema eleitoral, a implementação do mandato imperativo e o incremento da participação popular.

Na história constitucional brasileira recente, os maiores esforços têm se direcionado à tentativa de correção da representação política, o que fica evidente pelo número de reformas em nossa legislação eleitoral e partidária. Também são muitos os trabalhos sobre novos sistemas de governo; sobre a alteração nos sistemas eleitorais; ou sobre a correção da representação dos Estados-membros em países que adotam a forma federativa de Estado.²⁰⁷

Esses esforços são válidos, mas devem ser conjugados com a ampliação e o aperfeiçoamento da democracia semidireta, garantindo-se maior participação popular nas tomadas das decisões políticas.

Tocqueville, analisando a democracia estadunidense no século XIX, faz uma relevante constatação: um dos segredos para o sucesso do regime democrático adotado nos Estados Unidos é o estímulo contínuo de participação popular nos negócios públicos. Nas palavras do autor:

“Três coisas parecem-me concorrer mais que todas as outras para a manutenção da república democrática no Novo Mundo. (...) Encontro a segunda nas instituições comunais, que, moderando o despotismo da maioria, dão ao povo, ao mesmo tempo, o gosto pela liberdade e arte de ser livre.”²⁰⁸

Nesse cenário, a opção exclusiva pela representação não basta. A soberania popular não deve ter como destino único o Parlamento, devendo ser conjugada com instrumentos que permitam a participação direta do povo nos negócios públicos, reequilibrando o sistema.

É importante ressaltar que a representação nunca é perfeita. Nenhum candidato jamais exprimirá integralmente a vontade do seu eleitorado em todas as questões, de modo que a representação partidária por si só é insuficiente ao exercício

²⁰⁷ Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, atento à violação à representação causada pela manutenção do número de deputados federais atribuídos a cada Estado-membro mesmo após mudanças na composição populacional do Brasil, julgar o pedido formulado na ADO n. 38 procedente e declarou a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista na segunda parte do §1º do art. 45 da CF, fixando prazo até 30 de junho de 2025 para que seja sanada a omissão. Ver: STF, Tribunal Pleno, ADO 38, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.8.2023.

²⁰⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de, op. cit., p. 359-360.

da verdadeira autonomia pública dos cidadãos. Diante desse cenário, permitir que cada cidadão delibere com toda sua consciência em alguns temas centrais serve como um desejável corretivo ao sistema representativo.

Essa complementariedade é bem equilibrada quando as decisões políticas sobre questões ordinárias ficam atribuídas aos representantes eleitos e a o uso de dos mecanismos de participação direta se restringe às questões mais relevantes e delicadas e às decisões em que se estabelecem prioridades e objetivos.

Como bem advoga Benevides, a participação popular deve restringir-se às situações que versem sobre princípios éticos de alta indagação, como o aborto e a eutanásia; sobre as finalidades de política econômica; sobre temas que envolvam a nação como um todo, como a entrada do Estado em organismos internacionais; e sobre atos normativos que modifiquem prerrogativas ou privilégios dos parlamentares ou partidos políticos.²⁰⁹

Se considerada a aplicação parcimoniosa de seus institutos, as críticas formuladas contra a democracia semidireta, já expostas no tópico anterior, ficam praticamente esvaziadas. Em muitos casos, tais críticas podem ser aplicadas ao regime democrático em si mesmo, seja ele representativo ou não, e não são problemas específicos de uma democracia semidireta.

O alegado enfraquecimento dos partidos políticos; a possibilidade de os cidadãos tornarem-se desinteressados ou exageradamente interessados nas coisas públicas; ou o afrouxamento da responsabilidade das autoridades constituídas são possíveis consequências negativas que dependeriam de uma adoção muito frequente dos mecanismos de democracia semidireta, e não como aqui sugerido, para a solução somente de questões especialmente importantes para a sociedade e que versem sobre princípios morais e econômicos.

De outro lado, a possibilidade de captura por grupos de pressão organizados ou de manipulação com a finalidade de conferir ares de legitimidade a governos despóticos são situações que podem ocorrer igualmente, ou até com maior intensidade, com os representantes eleitos.

Sob esse aspecto, Maria Victoria de Mesquita Benevides pontua que:

“Em comparação com a participação popular na atividade legislativa, considerada impensável devido à ‘incompetência’ ou à ‘maior vulnerabilidade’ do povo aos grupos de pressão, observa-se que: (1) os parlamentares não

²⁰⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 83-89.

são, necessariamente, mais competentes para o trato de questões que exigem conhecimento específico e aprofundado; (2) os parlamentares não são, necessariamente, menos vulneráveis à pressão dos grupos de interesse, dos 'mais organizados'; (3) a relação entre a atividade legislativa e os grupos de pressão não é a mais democrática no meio parlamentar do que por via da participação popular, pois no Congresso os *lobbies* permaneceram invisíveis, enquanto, no outro caso, os grupos organizados são publicamente identificados.”²¹⁰

Quanto a suposta incapacidade de o povo deliberar diretamente sobre questões políticas, não há qualquer razão para supor que o povo tenha condições de votar para eleger seus representantes, mas não para decidir questões em concreto. A base desse argumento, na verdade, reside na própria descrença no regime democrático como um todo, e não no seu modelo semidireto.

A circunstância de as decisões estatais hoje demandarem um grande conhecimento técnico não altera essa conclusão. Como já exposto, os instrumentos de democracia semidireta devem ser utilizados na decisão de questões de princípios, ligadas à moral, direitos fundamentais ou de ajuda humanitária, que exijam uma tomada de posição acerca da valores e princípios éticos ou macroeconômicos. A implementação técnica dessas decisões continua a ser concretizada por meio de representantes e funcionários públicos com a *expertise* necessária.

De outra banda, a opção pela atribuição de poder de iniciativa política ao cidadão e à sociedade, tem a vantagem de promover um processo de autogestão que permite a educação contínua dos cidadãos ao exercício do regime democrático e a fiscalização dos representantes. Também permite desbloqueios promovidos pela estrutura partidária, permitindo que matérias que são de pouco interesse de lideranças políticas possam ser pautadas.

As consultas populares possuem a virtude, ainda, de permitir que o povo decida as questões locais, rompendo com o ciclo pós-moderno em que os donos do poder não mais estão presos a uma localidade e podem, com facilidade, influenciar nas tomadas de decisão política mesmo sem estarem, nitidamente, à frente do processo perante a população.

Nesse cenário, o exercício da democracia semidireta permite um saudável equilíbrio entre representação e exercício popular direto do poder, promovendo o aperfeiçoamento da formação da vontade coletiva em um regime democrático, o que é fundamental para remediar a atual crise de representatividade.

²¹⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, *idem*, p. 105.

2.3.3.3.1 A participação popular como remédio à crise na teoria da separação dos poderes

Até aqui, a importância da utilização dos mecanismos de democracia semidireta foi analisada precipuamente com base no aprimoramento da participação popular na formação da vontade estatal e no fortalecimento da democracia. A grande preocupação foi a superação da crise de representatividade que atinge os Estados modernos desde a sua concepção e que se intensificou nos dias de hoje.

Todavia, o aprimoramento da participação popular pode ser justificado sobre um outro viés, que é o estabelecimento de uma melhor relação entre os órgãos de cúpula estatais no exercício de suas funções. Sob esse aspecto, instrumentos como a consulta popular e a iniciativa popular podem ser utilizados, de maneira eficaz, no enfrentamento das crises entre os órgãos estatais representantes dos diferentes ramos do Poder dentro do próprio Estado, em especial entre os órgãos políticos – Poder Executivo e Poder Legislativo.

Em última instância, definir a quem será atribuída a função de árbitro dos conflitos entre Poderes que não sejam resolvíveis pelos meios ordinários colocados no próprio texto constitucional é uma questão de soberania, mais precisamente de titularidade do poder político soberano.

Afirmar que alguém exercerá a função de garantir a harmonia e a independência entre os Poderes é o mesmo que atribuir-lhe uma posição de superioridade na estrutura político-constitucional do Estado. Ao fim, diante de um impasse intransponível entre os Poderes, caber-lhe-á impor sua autoridade, seja para definir quem terá a competência para decidir a questão de fundo que gerou o conflito, seja para ele próprio dar a última palavra.

Nesse sentido, interessante retomar a ideia de Carl Schmitt segundo a qual todos os conceitos da moderna doutrina do Estado são conceitos teológicos secularizados. De acordo com o publicista alemão, não só historicamente houve a transferência dos conceitos da Teologia à Teoria Geral do Estado, mas também de sua estrutura lógica, sem a qual não é possível compreender o enfoque sociológico desses conceitos.²¹¹

²¹¹ SCHMITT, Carl, op. cit., p. 109.

Por isso, na definição de uma autoridade responsável pela última palavra sobre o bem comum, estar-se-ia, analogicamente, atribuindo-lhe o mesmo papel no campo político daquele ocupado por Deus no âmbito da Teologia. Surgem as figuras do ditador sebastianista, do legislador onipotente e do juiz héracles.

Não parece, contudo, que a opção por atribuir a um dos Poderes do Estado esse *status* quase divino seja o melhor caminho.

Conferir uma primazia a dos ramos do Estado sobre os demais desnaturaria, necessariamente, a própria ideia da separação dos Poderes, tornando-lhe incapaz de cumprir a sua principal função, que é a limitação do poder político e a garantia dos direitos dos indivíduos frente o Estado.

Especificamente em relação à tentativa de atribuir ao Chefe do Poder Executivo a função de verdadeiro soberano, ter-se-ia um retorno ao modelo absolutista contra o qual todo o movimento constitucionalista foi formulado e implementado. Na prática, essa opção levou à constituição de governos autocráticos e falhou em garantir as liberdades individuais dos cidadãos. Emblemático, nesse sentido, o contexto histórico em que as ideias de Carl Schmitt floresceram, sendo bem conhecido o desprezo aos direitos humanos do regime nazifascista implementado na Alemanha no século XX.

No que se refere à supremacia do Poder Legislativo, um dos principais desafios é a necessidade de intensa deliberação inerente ao processo parlamentar, o que pode resultar em morosidade ou até mesmo paralisia diante de situações que exigem respostas ágeis. Desde Aristóteles, sabe-se que o legislador não consegue prever todas as hipóteses, pois a realidade é sempre mais complexa do que a imaginação humana pode antecipar. Assim, é comum que as leis sejam editadas apenas em resposta a problemas sociais que surgiram muito antes.

Mas mais grave que isso é a possibilidade de as deliberações do Poder Legislativo, tomadas a partir da aplicação da regra da maioria, vilipendiarem direitos das minorias, atentando contra os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Tampouco parece recomendável atribuir ao Poder Judiciário a responsabilidade de arbitrar os conflitos entre os Poderes. Em primeiro lugar, porque o principal fundamento para lhe conferir essa atribuição é tautológico: afirmar que cabe ao Judiciário a guarda da Constituição torna-se irrelevante quando se trata de conflitos extraordinários, ou seja, aqueles que já não foram resolvidos pelas regras formalmente previstas no próprio texto constitucional.

Além disso, o Poder Judiciário é a instituição com o maior déficit democrático no que se refere às regras de investidura de seus membros, uma vez que estes são selecionados por meio de concurso público de provas e títulos ou por nomeação direta. Ademais, tais conflitos possuem uma natureza essencialmente política, o que reforça a inadequação de sua resolução pelo Judiciário.

Por fim, não há como olvidar que Montesquieu, no berço da formulação da teoria da separação dos poderes, já alertava para os perigos do exercício da função jurisdicional, recomendando que o poder de julgar não fosse atribuído a um corpo permanente de magistrados, mas que fosse exercido por pessoas advindas do corpo do povo, em determinados períodos do ano, durando a investidura o tanto quanto a necessidade assim o exigir.²¹²

A criação de um quarto Poder, cuja função seria exclusivamente arbitrar os conflitos entre os demais e garantir a harmonia e a independência entre eles, tampouco representa uma solução adequada para essa questão.

Isso implicaria, mais uma vez, o abandono dos princípios que sustentam a teoria da separação dos poderes, pois esse novo Poder necessariamente precisaria ser exercido por alguém, que acabaria se tornando o detentor incontestável da prerrogativa de determinar, dentro dos limites do Estado, qual o direito aplicável.

Historicamente, essa problemática se evidencia ao analisarmos a Constituição Brasileira de 1824 e a Constituição Portuguesa de 1826, nas quais o Poder Moderador foi atribuído ao monarca, que também exercia a Chefia do Poder Executivo. Por essa razão, a maioria dos estudiosos, entre eles Jorge Miranda, sustenta que o Poder Moderador serviu, na prática, apenas como um mecanismo para que o monarca recuperasse parte da autoridade perdida com o avanço do constitucionalismo — movimento que, por essência, visa à limitação do poder político.²¹³

Essas mesmas considerações são suficientes para afastar a ideia de atribuir a outra instituição, situada de alguma forma fora do quadro da divisão de Poderes, a função de autoridade máxima na solução de conflitos entre eles — como alguns defendem em relação às Forças Armadas.

No caso específico das Forças Armadas, há ainda obstáculos adicionais que inviabilizam tal atribuição. Em primeiro lugar, elas não possuem qualquer respaldo democrático, uma vez que não há participação popular na formação de seus quadros

²¹² MONTESQUIEU, op. cit., p. 244.

²¹³ MIRANDA, Jorge, op. cit., 2007, p. 60.

ou na escolha de suas lideranças. Em segundo lugar, suas funções sempre estiveram historicamente limitadas à defesa do Estado contra ameaças externas. Por fim, as Forças Armadas estão, em regra, subordinadas ao Chefe do Poder Executivo, de modo que atribuir-lhes a função de poder moderador equivaleria, indiretamente, a conceder esse mesmo poder ao Presidente da República.

Além disso, ao longo da história, as intervenções das Forças Armadas têm sido frequentemente utilizadas para promover rupturas com o ordenamento jurídico constitucional. No caso brasileiro, desde a Proclamação da República, registram-se inúmeras intervenções militares na vida política, com destaque negativo para o regime autoritário instituído em 1964 e consolidado especialmente após a Emenda Constitucional de 1969, que formalizou as medidas antidemocráticas previstas no Ato Institucional nº 5.

Diante desse histórico, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a missão institucional das Forças Armadas — prevista no artigo 142 da Constituição Federal de 1988 —, no que se refere à defesa da Pátria, à garantia dos Poderes constitucionais e à manutenção da lei e da ordem, é incompatível com o exercício de um poder moderador entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, afastando qualquer interpretação que permita sua utilização para indevidas interferências no funcionamento independente das demais instituições.²¹⁴

Levar à sério a separação dos poderes de modo a garantir os seus fundamentos – e, também, resultados esperados – como a limitação ao poder político e a produção de bons resultados na tomada de decisão estatal, implica em reconhecer que cada Poder terá a última palavra na sua respectiva função.

Nas situações em que os conflitos entre os Poderes não mais puderem ser resolvidos na vida político-constitucional ordinária, não há como atribuir a qualquer dos Poderes ou autoridade estatal a função de árbitro, sob pena de abandono dos pilares que sustentam a organização política estabelecida nas constituições modernas.

Uma possível solução nesses casos extremos é recorrer diretamente ao povo, verdadeiro titular do poder soberano do Estado. Quando há um impasse entre os órgãos instituído sobre competências ou sobre qual é o interesse público em

²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 6.457, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 9 de abril de 2024. Relator: Luiz Fux. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504315/false> >. Acesso em: 1º.10.2024.

determinada questão, somente uma autoridade verdadeiramente superior poderá servir de árbitro, e essa autoridade, nas democracias modernas, é o povo.

A distinção formulada por Emmanuel Sieyès nos primórdios da formação dos Estados constitucionais modernos é elucidativa quanto à proeminência do povo perante as autoridades constituídas. Segundo o publicista francês, existe uma diferença entre poder constituinte e poder constituído. Aquele é incondicionado e permanente; enquanto este só existe em razão do primeiro, sendo por ele juridicamente limitado. Os Poderes de um Estado apenas exercem suas funções de forma delegada, não sendo verdadeiramente titulares de parcela do poder político, pelo verdadeiro titular do poder político soberano.²¹⁵

É bem sabido que Sieyès atribuiu a titularidade do poder soberano à Nação, conceito termo utilizado para se referir à comunidade histórico-cultural em que há um estreito vínculo espiritual entre seus membros por conta da comunhão de tradições, costumes e idioma e que é animada por uma crença em um destino comum.²¹⁶ Todavia, diante da vagueza do conceito de Nação, que se bem manipulado, pode acarretar a exclusão da vida política de minorias, hoje é absolutamente majoritário em doutrina que o titular do poder constituinte originário é o povo - o conjunto de pessoas vinculadas juridicamente a um determinado Estado pelo vínculo da nacionalidade.²¹⁷

Assim, sendo o povo o titular do poder soberano, é a ele quem caberá dar a última palavra nos casos de conflitos extraordinários entre os Poderes em torno do que é o interesse público ou como alcançá-lo. E o povo manifesta-se diretamente sobre questões de relevância pública por meio dos instrumentos de participação direta previstos nas democracias semidiretas.

Um dos argumentos frequentemente utilizados por aqueles que defendem a atribuição da palavra final a um dos Poderes constituídos do Estado é a alegação de que esse Poder representaria, de forma mais legítima, o povo — verdadeiro titular do poder político. No entanto, a representação nunca é perfeita, de modo que, em

²¹⁵ SIÈYES, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tier État?* 4ª ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2001.

²¹⁶ Dalmo de Abreu Dallari ensina que “Del Vecchio, Maritain, Marcello Caetano e Ataliba Nogueira demonstraram claramente que o termo nação se aplica a uma comunidade de base histórico-cultural, pertencendo a ela, em regra, os que nascem num certo ambiente cultural feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, tendo um conceito idêntico de vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais coletivos”. Ver DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 96.

²¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 30.

conflitos de grande magnitude, nada se mostra mais adequado do que consultar diretamente o próprio titular do poder sobre a questão

Além disso, há outro fator que justifica a adoção dos instrumentos de participação popular das democracias semidiretas para a solução de conflitos entre os Poderes. Quando o povo tem a oportunidade de deliberar diretamente sobre uma questão, gera-se um nível mais elevado de pacificação social, pois se esvazia do lado derrotado qualquer argumento de falta de representatividade da autoridade responsável pela decisão.

Essa abordagem torna-se ainda mais necessária nos casos em que os conflitos entre os Poderes não podem ser resolvidos pelos mecanismos ordinariamente previstos na Constituição, uma vez que tais impasses tendem a ameaçar a estabilidade do regime ou do governo, dado que os próprios Poderes constituídos se encontram em rota de colisão.

Por fim, outro argumento favorável à participação popular na solução desses impasses é sua capacidade de atuar como um limitador do poder, reforçando o princípio fundamental que motivou a concepção e aplicação da teoria da separação dos poderes. Se o próprio povo é chamado constantemente a decidir diretamente sobre questões de grande relevância para a sociedade e o Estado, reduz-se a preocupação com eventuais excessos por parte dos Poderes instituídos.

Essa capacidade da democracia semidireta é lembrada por Barthélemy e Duez, ao analisarem o caso da Suíça. Os autores franceses destacam que, diferente do que ocorrera na França, em que a separação dos Poderes foi uma arma de guerra dirigida contra o poder absoluto pelos revolucionários, que pretendiam desarticular a antiga autoridade real, na Suíça o princípio teve pouca aplicação, uma vez que o poder política era, constantemente, exercido diretamente pelo povo, mediante técnicas de governo direto e referendo.²¹⁸

A opção pela consulta diretamente ao povo para a resolução de impasses entre os órgãos estatais não é nova. Na Assembleia Constituinte francesa para a edição da Constituição de 1793, houve debate acerca da sanção real, formando-se três opiniões: a de Mirabeau e Mounier, partidários do veto absoluto; a de Lanjuinais, favorável ao veto suspensivo; e a de Salles, que defendia uma opinião intermediária segundo a qual a lei vetada teria sido enviada às assembleias primárias com as objeções do Rei,

²¹⁸ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, op. cit., p. 138.

e as assembleias teriam decidido por sim ou por não.²¹⁹ A partir dessa terceira corrente, que não chegou a ser adotada, o referendo teria a função de resolver um conflito existente, a propósito de uma lei, entre o Rei e a Assembleia.

Em outras ocasiões, essa ideia chegou a efetivamente ser acolhida, de forma expressa, em textos constitucionais. A Constituição de Weimar, a título de exemplo, colocou o povo no papel de mais alta instância política, atribuindo-lhe o poder de resolver, em definitivo, os eventuais conflitos entre o titular do Poder Executivo – o Presidente da República – e os membros do Poder Legislativo. Com efeito, o art. 43 estabelecia que o Presidente do Reich poderia ser destituído por meio de referendo, a pedido do Reichstag. Já o art. 74 permitia ao governo (*Reichsrat*) interpor objeção a uma lei aprovada pelo Parlamento (*Reichstag*) em até duas semanas após a votação final, levando a questão a referendo popular se não estabelecido um consenso entre os Poderes sobre a referida lei.

Na Constituição da Tchecoslováquia de 1920, o art. 46 também trazia previsão similar, atribuindo ao povo a última palavra sobre a edição de uma lei, quando houvesse divergência entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo acerca de sua conveniência e oportunidade. Se a Assembleia Nacional rejeitasse uma proposta de lei governamental, o governo poderia submeter a proposta rejeitada a votação popular para determinar se deve se tornar lei.

A opção pelo reforço da democracia semidireta na solução dos conflitos entre os Poderes, no entanto, não deve ser tomada com contornos absolutos. As principais formas para aplacar a instabilidade inerente à vida política são – e continuam sendo – a estruturação e atribuição de competências aos órgãos que compõem o Estado; e a escolha de representantes para as tomadas de decisões ordinárias.

A utilização dos instrumentos de participação direta deve ocorrer apenas excepcionalmente, quando a política ordinária e os freios e contrapesos estabelecidos no texto constitucional não forem suficientes para reestabelecer a harmonia entre os Poderes. Metaforicamente, a participação popular deve funcionar como um verdadeiro remédio: se utilizada conforme a prescrição médica, na dosagem adequada, pode curar as malezas apresentadas no sistema representativo. De outro lado, se utilizada indiscriminadamente, como o pão de cada dia, torna-se verdadeiro veneno,

²¹⁹ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, idem, p. 133.

deslegitimando os Poderes constituídos, o sistema de organização estabelecido na Constituição e a própria democracia.

Os instrumentos de participação popular com a finalidade de arbitrar conflitos entre os Poderes não só devem ser usados episodicamente, mas, quando utilizados, deverão observar alguns limites. Quanto a esse ponto, deve-se ressaltar que, embora o povo seja o titular do poder soberano, o exercício incondicionado desse poder ocorre somente nos chamados momentos constitucionais, quando há uma verdadeira intenção de criação de um novo Estado e de uma nova ordem jurídica. Nas situações em que o povo é chamado a participar diretamente da vida política quando já estabelecida uma Constituição, essa manifestação estará, necessariamente, por ela limitada.

É por isso que o povo, ao funcionar como árbitro entre os Poderes, não poderá, em sua deliberação, ferir frontalmente os princípios fundamentais da constituição, ou seja, as opções políticas entrincheiradas que formam o núcleo duro dos valores que inspiraram o constituinte e sobre as quais todo o restante do nosso ordenamento jurídico foi construído.²²⁰

Nesse sentido, Mônica de Melo destaca que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular devem encontrar limites nos direitos das minorias e na continuidade do regime democrático. Não seria, pois, viável, submeter todas as decisões ao povo, da mesma forma que não são submetidas todas as decisões ao Parlamento.²²¹

3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Na democracia semidireta, os cidadãos escolhem seus representantes, que exercem suas funções no Poder Legislativo, mas reservam o poder de decisão direto acerca das questões mais importantes.²²² Essa participação direta do povo na vida pública deve ser, na prática, balizada por meio de alguns instrumentos que a regulamentam.

Esses mecanismos não necessariamente devem estar institucionalizados, ou seja, previstos dentro da estrutura jurídica estatal. Oportuno, no ponto, ressaltar que o termo instituição é utilizado para designar um conjunto de princípios característicos

²²⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes, op. cit., p. 1.184-1.185.

²²¹ MELO, Mônica de. Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 51.

²²² BURDEAU, Georges, op. cit., p. 146.

que encontram expressão orgânica ou legislativa de tendência estável e impessoal no regime ou no sistema governativo do país.²²³

Assim, qualquer meio que permita uma maior participação popular na vida política pode ser considerado, em sentido amplo, um instrumento de democracia semidireta. Podem ser citados, como exemplos de mecanismos não institucionais, a autogestão, os conselhos populares, as assembleias populares e as comissões de fábrica.

Embora a mobilização do povo em torno de movimentos sociais seja essencial para o bom funcionamento do regime democrático, são os mecanismos de democracia semidireta institucionalizados, ou seja, previstos e estruturados dentro da ordem jurídica do próprio Estado, que permitem a participação popular de forma oficial na formação da vontade coletiva.

Tradicionalmente, os publicistas tendem a incluir no rol de institutos de democracia semidireta aqueles instrumentos que permitem a participação direta do povo em alguma das etapas do processo legislativo.

Maurice Duverger reduz os instrumentos institucionais de democracia semidireta à iniciativa popular e ao *referendum*. Segundo o autor, com o a iniciativa, o povo provoca a decisão dos governantes; ao passo que por meio do *referendum*, o povo atua diretamente na edição do ato público, podendo ratificá-lo ou rejeitá-lo.²²⁴

Georges Burdeau elenca o veto, a iniciativa e o *referendum*. De acordo com seus ensinamentos, no veto o povo participa de forma bastante atenuada do processo legislativo; pela iniciativa, os cidadãos podem obter as leis lhes pareçam oportunas, ainda que o Parlamento com elas não concorde; e pelo referendo um ato de governo é submetido à aprovação popular.²²⁵

Marcel Prélôt prevê a existência de um número maior de instrumentos de democracia direta. O tratadista de direito público enumera que compõem o quadro de técnicas de governo semidireto: o plebiscito, o referendo, a iniciativa, o veto e o direito de revogação.²²⁶

²²³ CAETEANO, Marcello. Manual de Ciência Política e Direito Constitucional. Tomo I. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989, p. 375-376.

²²⁴ DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 4ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1959, p. 226.

²²⁵ BURDEAU, Georges, op. cit., p. 146-147.

²²⁶ PRÉLOT, Marcel. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1957, p. 78-81.

No direito público brasileiro, Dalmo Dallari, em sentido próximo à classificação de Prélot, afirma existirem cinco principais mecanismos institucionais representativos da democracia semidireta, posto que conferem ao povo a possibilidade e ampla discussão antes da deliberação oficial. São eles: o *referendum*, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular e o *recall*.²²⁷

Adrian Sgarbi sistematiza os institutos de participação política, separando-os em institutos de participação direta – *Apella e Ecclesia, Landsgemeinde, Open town meetings*, voto destituente ou *recall*; *Abberufungsrecht* ou dissolução popular do Parlamento –; institutos de participação indireta ou representativa – mandato político representativo –; e os institutos de participação conjugada, ou seja, de democracia semidireta, dentre os quais estariam incluídos: a petição, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa, o veto popular legislativo e a opção popular.²²⁸

Por fim, Maria Victoria de Mesquita Benevides, lista os seguintes mecanismos institucionais de democracia semidireta: as consultas populares, a iniciativa legislativa, o mandato imperativo, a revogação de mandatos, o veto popular, a ampliação do júri popular, o controle de legalidade de atos administrativos, a ação popular, o mandato de segurança e a ampliação da legitimidade em ações diretas de constitucionalidade.²²⁹

A partir da divisão das funções estatais entre órgãos diversos dentro da própria estrutura do Estado, é perfeitamente possível que sejam criados e delimitados institutos que permitam a participação direta popular em cada um desses ramos do poder. Desse modo, temos mecanismos de democracia semidireta no âmbito administrativo, como a oitiva popular em conselhos, a participação em órgãos consultivos ou mesmo a participação em processos administrativos para a licitação e contratação; no âmbito do Poder Judiciário, com a previsão ou ampliação do júri popular, a possibilidade de ajuizamento de ação popular para combate a atos que firam os princípios administrativos e causem prejuízo ao Estado²³⁰ ou o alargamento do rol de legitimados ao ajuizamento de ações que permitam o exercício do controle

²²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 153.

²²⁸ SGARBI, Adrian, op. cit., p. 91-119.

²²⁹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 17.

²³⁰ A relevância coletiva da ação popular fica evidente se considerado que o art. 5º, inciso LXXII, da CFRB/88 isenta de custas e do ônus de sucumbência o autor da ação popular, norma que, como bem explica Regina Helena Costa, busca fundamento no fato de que o autor, na ação popular, não busca a tutela jurisdicional para o direito individual, mas para a coletividade. Ver: COSTA, Regina Helena. Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36.

de constitucionalidade de atos normativos; e no âmbito do Poder Legislativo, permitindo-se a participação dos cidadãos em alguma das etapas do processo legislativo ou no maior controle do exercício do mandato pelos parlamentares eleitos.

Para os fins deste trabalho, serão abordados com mais cuidado os institutos mais relevantes para vida pública contemporânea. São eles: as consultas populares – plebiscitos e referendos –, a iniciativa popular, o veto popular e o direito de revogação – *recall* e dissolução popular do parlamento.

3.1 Consultas populares

3.1.1 Conceito

As consultas populares são os institutos de democracia por meio do qual o povo é diretamente consultado sobre uma questão de interesse público ou ato público.

São o meio mais comum de participação direta popular nos Estados contemporâneos. A rigor, quase sempre que se pensa em democracia semidireta, é o primeiro instituo que vem à mente. Se bem sopesadas as coisas, boa parte das críticas que são endereçadas à democracia semidireta referem-se mais especificamente às consultas populares.

3.1.2 As espécies de consultas populares: o referendo e o plebiscito

As consultas populares podem ser divididas em duas espécies: o referendo e o plebiscito.

Etimologicamente, o termo plebiscito vem do latim *plebiscitum* – *plebis* (povo) + *scitum* (conhecer) –, termo inicialmente utilizado na Roma Antiga para designar a decisão popular soberana tomada em assembleia, após ser apresentada alguma proposta por um tribuno da plebe.²³¹ Posteriormente, ainda na história de Roma, o termo é utilizado para se referir ao procedimento formal que visava garantir a legitimidade de cônsules que concentraram grande poder em suas mãos, como Pompeu ou Júlio César (cesarismo plebiscitário)²³², mesmo sentido posteriormente

²³¹ SGARBI, Adrian, op. cit., p. 104.

²³² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 34.

utilizado para designar as práticas adotadas por Napoleão Bonaparte, entre os anos 1802 e 1804, para consolidar seu poder.²³³

De outro lado, o termo referendo também vem do latim – *ad referendum* –, com conotação da ratificação ou confirmação de um ato. Inicialmente, o termo foi utilizado para se referir a um ato de controle exercido sobre acordos diplomáticos firmados.²³⁴ Posteriormente, passa a ser utilizado para designar a prática iniciada no século XV adotada em alguns cantões suíços por meio da qual eram realizadas consultas à população acerca de deliberações tomadas nas assembleias cantonais, com a finalidade de validá-las.²³⁵

Como a própria origem etimológica dos termos deixa antever, os institutos possuem muitos pontos de contato, de modo que a diferenciação entre eles é objeto de intensos embates doutrinários, com alguns autores utilizando as expressões como se sinônimos fossem.

Jorge Miranda, por exemplo, não vê grande interesse na diferenciação dos institutos, ainda que reúna didaticamente as diferentes propostas de distinção entre o referendo e plebiscito, enumerando as seguintes: a) o referendo seria um processo de governo realmente democrático, enquanto o plebiscito seria um processo de governo cesarista que permite a delegação de poder do povo a um único homem; b) o referendo é um ato complexo, por meio do qual a deliberação do povo se acresce à deliberação de um órgão do Estado, ao passo que o plebiscito é um ato simples, em que a deliberação popular produz efeitos imediatos por si mesma; c) o referendo é um ato normativo ou tem por objeto um ato normativo, diferente do plebiscito, que recai sobre um fato ou evento, como a anexação de um território ou a escolha de uma forma de governo; d) o referendo é um processo que parte de um poder constituído, ao contrário do plebiscito, que parte de um processo constituinte; e e) o referendo decorre de normas constitucionais, enquanto o plebiscito não é um procedimento regulamentado previamente no ordenamento jurídico.²³⁶

Na França, dado o histórico napoleônico, é muito comum que o plebiscito seja tido como uma deturpação do referendo. Marcel Prélôt chega a chamá-lo de

²³³ MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional. 3º v. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 28.

²³⁴ VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1991, p. 113.

²³⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 34.

²³⁶ MIRANDA, Jorge, op. cit., 2014, p. 27-28.

“referendo imperfeito”, pois, em sua visão, o plebiscito seria utilizado por regimes totalitários com a finalidade de obter uma chancela popular a favor de um homem e não uma proposta.²³⁷ Também Hauriou e Duverger seguem essa linha, apontando ser o plebiscito um referendo deteriorado por meio do qual nenhuma alternativa seria efetivamente oferecida ao corpo eleitoral.²³⁸

Entre os autores italianos, Gládio Gemma, embora afirme que os termos são sinônimos, observa que há uma diferença histórica no uso de um ou de outro termo. Sob esse aspecto, o referendo é a consulta ordinária feita ao povo após a edição de um ato estatal, permitindo-lhe aprová-lo ou rejeitá-lo. O plebiscito, por seu turno, é uma consulta de caráter geral formulada ao povo sobre fatos ou eventos excepcionais.²³⁹

Dentre os autores brasileiros, José Pedro Galvão de Sousa afirma que o plebiscito é a votação popular, por sufrágio direto e individual, que se destina a tomar uma decisão política ou a manifestar confiança em um governante; ao passo que o referendo é a deliberação do povo que se sobrepõe à deliberação de um órgão do público. Assim, o plebiscito visa a conferir legitimidade política ao governante, enquanto o referendo destina-se a conferir legitimidade jurídica a um ato normativo precedente.²⁴⁰

Pontes de Miranda, ao tratar do poder constituinte conferido ao povo, diferencia os institutos estabelecendo, entre eles, uma relação de gênero e espécie. A partir desse critério, as consultas populares seriam institutos de poder constituinte: pelo plebiscito, permite-se ao povo responder perguntas sobre regras constitucionais; pelo referendo, caberia ao povo responder sobre a constituição como um todo proposta ou já em vigor.²⁴¹

Manoel Gonçalves Ferreira Filho preceitua que o plebiscito é a votação popular direta para a decisão sobre uma opção determinada, diferente do referendo, termo

²³⁷ PRÉLOT, Marcel, op. cit., p. 84-85.

²³⁸ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 310-311.

²³⁹ Plebiscito (Gládio Gemma). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 2º V. Trad. Carmen C. Varriale. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

²⁴⁰ SOUSA, José Pedro Galvão de. Dicionário de política. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021, p. 722-723.

²⁴¹ MIRANDA, Pontes de. Comentários. Comentários à Constituição de 1967. Tomo III. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, p. 127.

que designa a manifestação popular direta que decide, de modo final, sobre um ato normativo geral.²⁴²

Maria Victoria de Mesquita Benevides conjuga dois critérios para diferenciar o plebiscito do referendo: a natureza da questão que será submetida à consulta popular e o momento de convocação. Em relação à natureza da questão, o referendo é aplicável somente quando a consulta versar sobre normas legais ou constitucionais, ao passo que o plebiscito pode ser utilizado para deliberação sobre qualquer tipo de questão de interesse público, não se restringindo somente à ordem normativa. Quanto ao momento da convocação, o referendo é convocado sempre após a edição do ato normativo, com a finalidade de confirmá-lo ou rejeitá-lo, enquanto o plebiscito é utilizado antes da edição de qualquer ato, procedendo a consulta para análise de medidas futuras.²⁴³

José Afonso da Silva, sob a égide da Constituição de 1988 e após a edição da Lei n. 9.709/98, ensina que tanto o referendo quanto o plebiscito são consultas formulados ao povo, permitindo-lhes deliberar sobre matérias de natureza constitucional, legislativa ou administrativa de acentuada relevância. O plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo decidir, antes da formulação legislativa, uma questão política ou institucional. O referendo, por sua vez, é a consulta popular convocada com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo sua ratificação ou rejeição.²⁴⁴

Como se vê, os termos referendo e plebiscito, embora sempre estejam associados à realização de uma consulta popular, foram – e ainda são – utilizados de forma distinta ao longo do tempo.

Ao longo da história, foi bastante comum a utilização do termo plebiscito como sinônimo de “apelo ao povo” para legitimação de governos autoritários. Napoleão Bonaparte, Adolf Hitler, Francisco Franco, Augusto Pinochet e outros governantes totalitários valeram-se do plebiscito com a finalidade de consolidarem seus poderes. Também é comum a utilização do termo plebiscito para fazer referência às consultas populares sobre fatos mais concretos, como a celebração de tratados e alteração de

²⁴² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 123-124.

²⁴³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Editora Ática S.A.: São Paulo, 1991, p. 39-41.

²⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 10ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 208.

territórios. Já a expressão referendo surge em contextos em que o regime democrático estava mais bem estabelecido, geralmente permitindo a consulta popular sobre um ato normativo já editado pelos representantes eleitos.

A despeito dessa distinção histórica e, para alguns autores, também dogmática, é certo que no contexto atual, ambos os instrumentos devem ser vistos como integrantes do regime democrático e utilizados para fortalecimento da participação do verdadeiro titular do poder político – o povo. Dessa forma, sempre que um ordenamento jurídico constitucional ou legal distinguir tais espécies de consulta popular, dever-se-á adotar como critérios distintivos o momento da convocação e/ou o tipo de questão que será objeto de votação direta popular, excluindo qualquer possibilidade de utilização desses mecanismos como formas de consolidação autoritária do poder.

3.1.3 Procedimento das consultas populares

As regras que regulamentam o procedimento das consultas populares são de extrema importância para garantir que elas atinjam a contento seus objetivos e para impedir o desvio de finalidade da sua utilização por parte de governantes mal-intencionados que busquem conferir um verniz de legitimidade a medida autoritárias por eles impostas.

O mais comum é que a Constituição se limite a prever a possibilidade de consultas populares. Algumas vezes, o próprio texto constitucional limita a aplicação do plebiscito e do referendo a determinados temas ou estabelece quem são os legitimados a deflagrar tais consultas. Em geral, contudo, tem sido conferido à legislação infraconstitucional a missão de traçar balizas procedimentais, disciplinando a iniciativa, a forma como a questão será colocada, a regulamentação das campanhas e os destinatários da consulta.

3.1.3.1 *Obrigatoriedade ou facultatividade da consulta*

O ponto de partida para a análise do procedimento das consultas populares é perquirir a obrigatoriedade ou não da convocação. As consultas são facultativas quando a legislação confere a um determinado órgão ou autoridade a prerrogativa de realizar, discricionariamente, a consulta ao povo. Nesse caso, não haverá um dever

ou obrigação de realização da consulta. As consultas são obrigatórias quando a legislação impõe a sua realização para que a prática de um determinado ato público ou tomada de alguma decisão. Nessa situação, se a consulta não for realizada, o ato ou decisão será considerada nulo, por conter vício insanável em seu procedimento.

A obrigatoriedade de consulta tem sido adotada em diversos ordenamento jurídicos. Na Suíça, na Austrália, na Dinamarca, na Irlanda e no Japão, as mudanças promovidas pelo poder constituinte derivado reformador no texto da Constituição, seja por meio de emenda ou por meio de revisão, devem ser ratificadas diretamente pelo povo.²⁴⁵

No Brasil, é bem conhecida a posição de José Afonso da Silva, segundo a qual as alterações ao texto constitucional deveriam ser sempre acompanhadas da convocação de referendo, de modo a conferir-lhes maior legitimidade e carga democrática. Já nos projetos de lei ordinárias, o publicista entende que a consulta deveria ser facultativa.²⁴⁶

Maria Victoria de Mesquita Benevides, por seu turno, sustenta que uma nova Constituição deve ser sempre objeto de aprovação popular, uma vez que o povo é o verdadeiro titular do poder constituinte originário. Todavia, a autora não pretende submeter todo o texto constitucional a consulta, o que seria, no seu sentir, ineficaz, mas somente os temas que, ao longo da elaboração do texto constitucional, provocaram uma divisão mais acentuada no seio da Assembleia Constituinte.²⁴⁷

Além disso, Benevides sustenta que devem estar submetidas a consulta obrigatória toda e qualquer reforma parcial ao texto da Constituição, assim como todo ato normativo que verse sobre a proteção dos direitos humanos, as políticas públicas de grande impacto nacional e as matérias legislativas que envolvam diretamente os interesses corporativos dos parlamentares.²⁴⁸

3.1.3.2 *Iniciativa para convocação*

Uma vez estabelecida a obrigatoriedade ou facultatividade da convocação popular, o próximo passo procedimental é a definição da iniciativa para a convocação

²⁴⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 142.

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da. Processo constitucional de formação das leis. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 251.

²⁴⁷ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 143-145.

²⁴⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, idem, p. 145-148.

do plebiscito ou referendo. A partir dessas regras, estabelece-se quem pode dar início ao processo de uma consulta popular, submetendo determinada questão a votação popular direta. Nas consultas facultativas, a definição do legitimado à convocação é absolutamente essencial. Mas mesmo nas consultas obrigatórias, a legislação de regência do tema deve estabelecer qual será o órgão ou autoridade que efetivamente praticará o ato convocatório.

Em geral, atribui-se ao Chefe do Poder Executivo e/ou ao Poder Legislativo a prerrogativa de convocação do povo para participar de uma consulta popular. Todavia, em alguns ordenamentos jurídicos – são exemplos, a Itália, a Suíça e alguns Estados-membros dos Estados Unidos América²⁴⁹ –, permite-se a iniciativa popular para a convocação da consulta popular.

Há maior desconfiança por parte da doutrina quanto à atribuição exclusiva de iniciativa para a convocação das consultas populares ao Chefe do Poder Executivo, uma vez que, como já exposto, há um risco de malversação do instituto por governantes centralizadores. Por isso, é recomendável que o Poder Legislativo também possua a aludida iniciativa ou que seja chamado a aprovar, previamente, as convocações feitas pelo Chefe do Poder Executivo.

Uma questão final a ser destacada sobre o tema é que a limitação a um único legitimado para a convocação das consultas populares pode, na prática, levar a uma baixa utilização desse importante instrumento de democracia semidireta.

Em razão disso, o ideal é que a iniciativa seja atribuída a mais de um órgão ou autoridade pública e, principalmente, que seja estipulada a iniciativa popular para a promoção de consulta popular, permitindo com que temas de baixo interesse dos governantes e representantes eleitos não permaneçam propositalmente excluídos do debate pública e que uma minoria, desde que atingindo um quórum específico, possa submeter a consideração direta de toda a sociedade uma determinada questão pública de seu interesse.

²⁴⁹ Na Califórnia, o referendo pode ser convocado por iniciativa popular. Para tanto, exige-se a assinatura de cidadãos na quantidade de, no mínimo, cinco por cento dos votos dados a todos os candidatos a Governador na última eleição. Em 2020, esse quórum mínimo foi de 623.212 assinaturas. Ver: TELLES, Olivia Raposo da Silva. Democracia direta na Califórnia: aspectos jurídicos e políticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 35 e 61.

3.1.3.3 Formulação da pergunta e das respostas

Outra etapa procedimental das consultas populares de vultosa importância diz respeito à forma de formulação da questão que será apresentada ao povo para deliberação direta. É incontornável que a questão posta tenha que ser respondida de forma mais objetiva, geralmente a partir de binômios “sim ou não” e “aprovo ou rejeito”; ou colocando à disposição do povo a preferência entre dois institutos políticos, como a opção entre monarquia e república ou presidencialismo e parlamentarismo.

Em razão disso, alguns autores criticam a utilização das consultas populares, sob o argumento de que a própria forma de estruturação da votação romperia com qualquer possibilidade de deliberação efetiva, não havendo verdadeiro debate sobre o tema mediante a contraposição de argumentos.

Tal crítica, como já exposto, não é suficiente para afastar por completo a utilização dos institutos de democracia semidireta, pois, ainda que a votação final seja posta de forma mais fechada e objetiva, há o debate anterior à votação que permite às diferentes parcelas da sociedade apresentarem seus pontos de vista e informações sobre o tema e efetivamente deliberar sobre a questão a ser resolvida. Se bem pensadas as coisas, as votações nas Casas Legislativas também se desenvolvem através de perguntas simples e fechadas, sendo precedidas de um debate anterior no qual há o embate de argumentos. Todavia, a preocupação com a qualidade da deliberação é válida e deve ser considerada justamente quando da regulação da formulação da questão e das respostas a serem colocadas ao povo.

Benevides destaca que para a democratização do processo de uma consulta popular, a formulação da questão posta a deliberação pelo povo não deve estar associada a um voto de confiança na pessoa do governante e deve-se evitar questionamentos que transmitam a ideia do tipo “tudo ou nada”.²⁵⁰ Não é demais recordar que o argumento *ad terrorem* é comumente utilizado por espíritos autoritários, que se apresentam como salvadores em um cenário por eles mesmos pintado como catastrófico.²⁵¹

²⁵⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 63.

²⁵¹ Um bom exemplo histórico de utilização desse subterfúgio ocorreu na Alemanha. Após o incêndio do Reichstag, em 27 de fevereiro de 1933, Hitler, então chanceler da Alemanha, usou o incidente como pretexto para intensificar o controle sobre o Estado. Ele alegou que o incêndio, supostamente causado por comunistas, representava uma ameaça direta à segurança do Estado e do povo alemão. Hitler usou essa situação para justificar a promulgação do Decreto do Incêndio do Reichstag, que suspendeu

Por isso, a pergunta posta deve ser realizada de forma objetiva e dissociada das pessoas dos governantes ou representantes, permitindo-se ao povo sopesar os prós e contras daquela questão específica.

Transposto esse primeiro obstáculo, podemos classificar a consulta popular a partir da forma como a questão é colocada para apreciação do povo em consultas fechadas e consultas de opção. Na consulta fechada, a questão é apresentada como uma redação que dá margem apenas para uma simples e única, como, por exemplo, sim ou não; aprovo ou rejeito. Na consulta popular de opção, coloca-se o povo diante de diversas soluções políticas para o seu destino enquanto país. Foi o caso francês, que em 1945, em que o povo foi chamado a decidir, após a libertação da pátria, se retornariam às leis constitucionais da Terceira República, se elegeriam nova assembleia constituinte munida de plenos poderes ou se elegerem uma assembleia constituinte com poderes limitados.²⁵²

3.1.3.4 Campanhas

Para que haja uma boa qualidade na deliberação das consultas populares, é de grande importância que as campanhas referendárias ou plebiscitárias sejam bem regulamentadas. Um processo adequado de consulta popular deve contar com ampla possibilidade de propaganda, permitindo-se à sociedade conhecer os pontos de vistas diversos sobre a questão que será decidida.

A possibilidade de veicular propaganda previamente às consultas populares decorre da liberdade de expressão e informação, direitos fundamentais essenciais ao bom funcionamento do regime democrático²⁵³. Os eleitores devem estar informados sobre o tema e devem poder expressar suas opiniões, bem como ouvir as opiniões favoráveis e contrárias à questão posta.

O acesso amplo a informação de qualidade e em linguagem acessível também auxiliar na superação das dificuldades técnicas que a questão posta possa apresentar e permite que a manifestação da vontade popular seja mais fidedigna.

muitas das liberdades civis e permitiu a detenção de opositores políticos sem devido processo legal. Com esse decreto, Hitler e seu partido, o NSDAP, conseguiram concentrar mais poder em suas mãos, eliminando a oposição política e pavimentando o caminho para a ditadura totalitária. Ver: KERSHAW, Ian. Hitler: 1889-1936 Hubris. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

²⁵² BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 305.

²⁵³ Sobre a importância da liberdade de expressão para o regime democrático, ver: DAHL, Robert, op. cit., p. 49-50.

A legislação que regulamenta as consultas populares deve se preocupar, ainda, com o abuso do poder econômico, político ou comunicativo, tal qual como ocorre nas eleições para a escolha dos parlamentares e chefes do Poder Executivo. Um dos princípios básicos de um regime democrático e, conseqüentemente, de uma consulta popular, é que haja igualdade de oportunidades entre os lados que disputam os votos dos cidadãos-eleitores.

3.1.3.5 Destinatários da consulta

Cabe à legislação que disciplina as consultas populares delimitar os destinatários da consulta, ou seja, estipular quem poderá votar.

Em regra, participam das consultas populares todos os cidadãos que estejam em pleno gozo de seus direitos políticos. Assim, não haveria qualquer diferença entre o número de pessoas aptas a votar em uma eleição e em uma consulta popular.

Todavia, considerando que em muitos ordenamentos jurídicos há algumas limitações à aquisição de capacidade eleitoral ativa aos estrangeiros não residentes, poder-se-ia pensar em uma ampliação aos destinatários da consulta. Com efeito, a escolha de um parlamentar envolve a opção por um representante em todas as questões políticas de interesse comum, razão pela qual seria, em tese, justificável, a limitação da participação de estrangeiros não residentes; ao passo que algumas questões políticas específicas e bem delimitadas podem atingir a esfera de interesse desses estrangeiros, o que os legitimaria a participarem especificamente daquela consulta.

Pode-se pensar, por exemplo, em um plebiscito obrigatório para a formação ou alteração territorial de um novo ente federação. Os estrangeiros residentes de maneira fixa naquele local possuem interesse legítimo de participar dessa consulta específica.

Em algumas consultas, a própria Constituição ou legislação de regência restringe a participação à parcela do povo que reside em uma determinada localidade inserida no território do Estado. É caso das consultas sobre modificações territoriais internas, em que somente a população interessada é chamada a votar para aprovar ou não a medida.

3.1.3.6 Efeitos das consultas populares

Uma vez obedecido o procedimento traçado em lei e obtido um resultado na consulta popular, resta questionar os efeitos da votação. O plebiscito é opinativo ou vincula os poderes instituídos? E o referendo? Há diferença entre eles?

As consultas populares podem ser classificadas, tomando por base o critério da qualidade dos efeitos delas decorrentes, entre consultivas ou vinculantes.

Consulta vinculante é aquela na qual, uma vez manifestada diretamente a vontade popular, os representantes eleitos e demais governantes estão vinculados, não podendo desconsiderar o resultado e adotar medidas contrárias.

Exemplo histórico de consulta vinculante ocorreu na Itália, em 2 de junho de 1946, quando o povo italiano foi chamado a eleger parlamentares para compor a Assembleia Constituinte e a decidir diretamente pela forma de governo que seria adotada após a queda do regime autocrático fascista. A forma republicana foi a escolhida, sendo certo que tal decisão vinculou os parlamentares eleitos, que, na elaboração da constituição, não poderiam desconsiderar a opção popular pela república.²⁵⁴

De outro lado, a consulta meramente consultiva é aquela na qual a vontade manifestada pelo povo possui teor exclusivamente opinativo, não precisando ser observada pelos representantes ou governantes instituídos. Por meio dela, busca-se tão somente conhecer o sentimento popular sobre determinada questão, podendo a autoridade constituída deliberar no mesmo sentido que o povo ou não.

Como exemplo de consulta popular não vinculante, pode-se citar a consulta realizada no Reino Unido, em 2016, na qual prevaleceu por apertada margem a opção pela saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*). Muitos juristas britânicos, à época, sustentaram que o Parlamento inglês não era obrigado a seguir a vontade popular na questão²⁵⁵, embora os representantes eleitos tenham declarado expressamente que o fariam, como, de fato, o fizeram.

A doutrina clássica sobre o tema tende a conferir às consultas realizadas antes da edição de um ato estatal e que versem sobre questões mais abertas um caráter

²⁵⁴ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 305.

²⁵⁵ SIDDIQUE, Haroon. *Is the EU referendum legally binding? Parliament is sovereign and, if Brexit wins, Cameron will not be legally obliged to invoke the Lisbon treaty to start an EU*. The Guardian. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/23/eu-referendum-legally-binding-brexit-lisbon-cameron-sovereign-parliament>>. Acesso em: 1º/08/2024.

meramente consultivo, ao passo que as consultas realizadas posteriores à edição do ato público teriam efeitos vinculantes.²⁵⁶

Todavia, é difícil ver como os mandatários, hoje, poderiam contrariar a vontade diretamente manifestada pelo povo. Mesmo se considerado um plebiscito que não recaia sobre um ato já editado ou sobre uma questão mais concreta, como uma alteração territorial, o próprio titular do poder político indicou um caminho ou direcionamento, não sendo dado a representantes eleitos dentro de uma estrutura estatal simplesmente desconsiderar o apelo popular.

Ainda em relação aos efeitos das consultas populares, pode-se classificar esse tipo de consulta em constitutiva ou ab-rogativa (revocatória).

O referendo constitutivo é aquele por meio da qual a norma jurídica passa a existir. É o último do processo de edição do ato que já passou por quase todos os trâmites do processo legislativo e que depende, agora, da aprovação popular direta para passar a existir e produzir seus efeitos.

No referendo ab-rogativo, também chamado revocatório, o ato objeto da consulta popular já existe, ou seja, já passou por todas as etapas do processo legislativo, restando ao povo confirmá-lo ou rejeitá-lo. Em caso de rejeição, o ato será revogado, deixando de existir.

Essa distinção, se considerada a diferenciação anteriormente apresentada, somente se aplica aos referendos, pois, no plebiscito, a consulta é anterior, não havendo ato público já aprovado ou em vias de sê-lo.

3.2 Iniciativa popular

O processo legislativo comum conta com três etapas: introdutória; deliberativa; complementar. A iniciativa popular insere-se na primeira, composta pelas regras sobre a iniciativa, momento em que é apresentado um projeto de lei que delineará a matéria e os interesses que serão tutelados pela ordem jurídica.

Por meio da iniciativa popular, confere-se a prerrogativa de apresentação de uma proposta de lei e, conseqüentemente, a deflagração do processo legislativo, a um conjunto de cidadãos.

²⁵⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 134.

Paulo Bonavides considera-o como o instituto de democracia semidireta que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos, uma vez que o referendo e o veto popular somente asseguram ao povo que ele não será submetido a uma lei que conte com sua rejeição, ao passo que a iniciativa confere ao povo a capacidade jurídica de propor formalmente uma lei que segundo sua visão melhor atenda ao interesse público.²⁵⁷

No que toca ao detalhamento que é permitido ao povo no exercício da iniciativa, ela pode ser classificada como não formulada – também conhecida como simples, pura ou moção – ou formulada – também dita articulada.

Na iniciativa não formulada, cabe ao povo somente delinear traços gerais, instituir propósitos ou prever princípios que regerão a edição da futura lei, ficando a cargo dos representantes eleitos a apresentação final do projeto. Por meio dela, portanto, o povo pode tão somente obrigar o órgão legislativo a apresentar um projeto de lei, discuti-lo e votá-lo.

Na iniciativa formulada, o povo apresenta diretamente ao Parlamento um projeto de lei já redigido, pronto para ser debatido e votado pelos representantes eleitos. Não desconfigura essa modalidade a possibilidade, prevista na legislação de regência, de serem realizados, por servidores do Poder Legislativo, pequenos ajustes técnicos e redacionais que não desvirtuem o conteúdo do que fora apresentado pelos cidadãos.

A iniciativa popular pode limitar-se à propositura do projeto de lei, hipótese em que a proposição submeter-se-á a deliberação soberana do Parlamento, que poderá aprová-la ou rejeitá-la. Em alguns países, contudo, há mecanismos que pretendem reforçar esse instrumento de participação do povo, permitindo que o projeto de lei de iniciativa popular seja submetido a deliberação popular caso rejeitado pelos representantes eleitos ou que sequer passe pela análise do órgão representativo, sendo o projeto diretamente levado a votação popular.

A Suíça, por exemplo, conta uma ampla gama de modalidades de iniciativa popular. Nos Cantões, a iniciativa popular pode ser utilizada para deflagrar o processo legislativo de emendas constitucionais ou de normas infraconstitucionais. No âmbito da Confederação, a iniciativa popular somente é aplicável no âmbito constitucional, mas contorna-se a proibição da iniciativa em matéria de legislação ordinária dando-

²⁵⁷ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 311.

lhe a forma de uma emenda à constituição. Uma vez apresentado o projeto por meio da iniciativa popular, ele é imediatamente submetido à votação popular, sendo vedado ao Parlamento apresentar projeto de lei contrário àquele que decorreu da vontade popular.²⁵⁸

Os Estados Unidos da América contam com Estados-membros que adotam iniciativas populares diretas, em que o projeto de lei apresentado pelo povo deve ser necessariamente submetido a votação direta pelo povo nas próximas eleições, como é o caso da Califórnia²⁵⁹. Outros Estados-membros, como Nevada²⁶⁰, optaram pela iniciativa popular indireta, de modo que o projeto de lei apresentado pelos cidadãos é discutido e votado pelo Poder Legislativo e somente se recusado é que a proposição é submetida diretamente ao eleitorado.

Nos casos em que o projeto de lei apresentado por iniciativa popular for remetido ao órgão legislativo para deliberação e aprovação, deve-se perquirir se há a possibilidade ou não de apresentação de emendas parlamentares alterando o projeto. As emendas parlamentares são proposições acessórias que permitem suprimir, aglutinar, substituir, modificar ou adicionar algo à proposição principal – neste caso, ao projeto de lei apresentado pelo povo.

Neste ponto, duas linhas de raciocínio podem ser feitas. Pela primeira, o poder de emenda é visto como um corolário do poder de iniciativa, o que leva necessariamente à conclusão que somente o detentor do poder principal – poder de iniciativa – poderia exercer o poder secundário – o poder de emenda. Assim, estariam vedadas as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa popular.

Pela segunda linha de raciocínio, as emendas parlamentares são admitidas aos projetos de lei de iniciativa popular, uma vez que o poder de emenda não seria um desdobramento do poder de iniciativa. O ato de iniciativa legislativa, embora dê início ao processo legislativo e delimite o seu objeto, não é ato legislativo, diferentemente do poder de emenda, que tem natureza de elaboração da lei. Assim, cuidam-se de duas coisas distintas, não decorrendo uma da outra.

A despeito do embate doutrinário sobre o tema, caberá à legislação que regulamentar a iniciativa popular estabelecer se o projeto deve ser analisado como

²⁵⁸ BURDEAU, Georges, op. cit., p. 147.

²⁵⁹ TELLES, Olivia Raposo da Silva. Democracia direta na Califórnia: aspectos jurídicos e políticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 17.

²⁶⁰ Artigo 19, Seção 2, item 3 da Constituição do Estado de Nevada.

um todo pelo órgão legislativo – hipótese em que estará vedada qualquer tipo de modificação parlamentar –; ou estabelecer que poderão ser admitidas modificações por meio de emenda. Ainda que essa segunda opção seja escolhida, para que o instrumento da iniciativa popular não seja desvirtuado, é recomendável que as emendas parlamentares não possam modificar por completo o projeto, alterando-o em seu núcleo essencial, tampouco que possa adicionar dispositivo com conteúdo estranho àquele inicialmente delimitado pelo povo, vedando-se o chamado contrabando legislativo.

Por fim, resta analisar o número de assinaturas e a sua distribuição ao longo do território que são necessários à apresentação do projeto de lei diretamente pelo povo. Para que o exercício da iniciativa popular ocorra regularmente, a legislação de regência deve estabelecer um número mínimo de assinaturas ao projeto de lei. Esse número poderá ser um mínimo numérico, como ocorre na Suíça, na Espanha, na Itália e em alguns Estados-membros dos Estados Unidos da América, ou poderá ser um percentual do corpo eleitoral, como ocorre no Uruguai.²⁶¹ Em alguns casos, exige-se que as assinaturas estejam distribuídas ao longo do território do respectivo Estado, de modo a garantir que a proposta conte com um apoio nacional ou, ao menos, regional.

A despeito da fórmula adotada, é recomendável que o número de assinaturas exigidas não seja tão elevado que inviabilize, na prática, a utilização do instituto. De outro lado, o quórum exigido não deve ser tão baixo a ponto de permitir que projetos de leis sem algum grau de relevância para a sociedade como um todo sejam continuamente submetidos a análise do órgão representativo ou mesmo da população diretamente, de modo a banalizar o instituto e paralisar os trabalhos legislativos ordinários.

Há uma justa preocupação, por parte de alguns autores, quanto à necessidade de organização social e de recursos econômicos para a coleta das assinaturas.²⁶² De fato, a exigência de que as assinaturas sejam colhidas fisicamente pode impedir a efetiva implementação da iniciativa popular, principalmente em Estados com grande dimensão territorial e população.

Basta imaginar a dificuldade que o povo teria, em um país como o Brasil, que conta com mais de duzentos milhões de habitantes e cento e cinquenta e cinco

²⁶¹ SGARBI, Adrian, op. cit., p. 114-115.

²⁶² BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 99-105.

milhões de eleitores, para colher a assinatura física de um por cento do eleitorado; maior ainda seria a dificuldade em organizar e verificar as assinaturas dispostas em mais de quarenta e quatro mil folhas de papel.²⁶³ Por isso, possibilitar a assinatura eletrônica dos cidadãos torna uma medida imprescindível à tornar viável o exercício da iniciativa popular.

3.3 Veto popular

O veto popular consiste na possibilidade dada ao povo de manifestar-se contrariamente a um projeto de lei elaborado e aprovado pelos órgãos legislativos.

O funcionamento do mecanismo é simples. Após o projeto ter sido aprovado pela assembleia política e antes de sua promulgação, um determinado número de cidadãos – em geral, o quórum para o processamento do veto popular é elevado – pode obrigar que o projeto seja submetido a escrutínio popular.

É interessante notar que, a depender da estruturação do processo legislativo, o veto popular pode operar sobre um projeto de lei, quando o povo puder se manifestar durante a fase deliberativa e, conseqüentemente, antes de a lei ser considerada formalmente perfeita, ou mesmo sobre uma lei já perfectibilizada, hipótese em que a lei já se encontra acabada, estando pendente somente de publicação. Nesse segundo caso, se o povo rejeitar a lei, ela será considerada inexistente, cassando-se todos os eventuais efeitos que tenha produzido.²⁶⁴

Segundo Georges Burdeau, o veto popular é um instituto que permite uma participação tímida do povo no processo legislativo. A partir dele, os cidadãos tão somente analisam se concordam ou não com o ato normativo que fora editado por seus representantes, não podendo alterá-lo.²⁶⁵ Estaríamos, por conseguinte, diante de uma participação passiva no processo legislativo, e não ativa, como ocorre na iniciativa popular.

O veto popular se aproxima muito do referendo, razão pela qual muitos autores não fazem distinção entre os institutos, tratando-os como se sinônimos fossem.

²⁶³ Considerando o número de cento e cinquenta e cinco mil eleitores, seriam necessárias um milhão, quinhentos e cinquenta mil assinaturas. Se uma folha de papel pautada tem, em média, trinta e cinco linhas, são necessárias pouco mais de quarenta e quatro mil, duzentos e oitenta e cinco folhas.

²⁶⁴ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 316.

²⁶⁵ BURDEAU, Georges, op. cit., p. 146.

Para Marcello Caetano, por exemplo, o veto popular pode consistir em um referendo facultativo, hipótese em que, após a lei ter sido aprovada pela assembleia política, o povo pode requerer a submissão do projeto a um referendo; ou em um referendo revogatório, quando após o projeto de lei ter sido aprovado pelos órgãos representativos e ter a lei entrado em vigor, um determinado número de cidadãos poderão revogá-lo.²⁶⁶

Adrian Sgarbi, por sua vez, diferencia os institutos. Sob a ótica do autor, as maiores confusões ocorrem na distinção entre o referendo revocatório e o veto popular legislativo. O referendo em sua modalidade revocatória seria externo ao processo de produção normativa e não possui limitações temporais, podendo o povo, a qualquer momento, subscrever solicitação para dar início ao processo de sua revogação. Já o veto popular é parte interna do processo legislativo e está naturalmente submetido a um prazo específico.²⁶⁷

Comumente aponta-se o art. 75 da Constituição italiana, ao permitir que pela iniciativa de quinhentos mil eleitores ou cinco conselhos regionais seja convocado um referendo popular para deliberar a revogação, total ou parcial de uma lei²⁶⁸, como um exemplo de veto popular. Tal assertiva é verdadeira somente se adotarmos a primeira corrente, que não faz distinção entre o veto popular e o referendo revocatório. Se adotada a segunda corrente, o aludido dispositivo traz um exemplo de referendo revocatório, e não de veto popular, já que opera sobre uma lei já perfeita e acabada.

3.4 Direito de revogação

Até aqui foram analisados instrumentos de democracia semidireta que permitem uma maior participação popular no processo legislativo. Agora, entramos em um instituto que está mais ligado ao controle direto da população sobre os seus representantes eleitos durante o exercício dos respectivos mandatos.

²⁶⁶ CAETANO, Marcello, op. cit., p. 371-372.

²⁶⁷ SGARBI, Adrian, op. cit., p. 121-122.

²⁶⁸ O art. 75 da Constituição da República da Itália estabelece que: “É convocado um referendo popular para deliberar a revogação, total ou parcial de uma lei ou de um ato com valor de lei, quando é requerido por quinhentos mil eleitores ou cinco Concelhos regionais. Não é admitido o referendo para as leis tributárias e de orçamento, de amnistia e de indulto, de autorização para ratificar tratados internacionais. têm direito a participar no referendo todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara dos Deputados. A proposta sujeita a referendo é aprovada se tiver participado na votação a maioria dos que têm direito, e se for alcançada a maioria dos votos validamente expressos. A lei determina as modalidades de atuação do referendo.”

O direito de revogação pode ser definido como a prerrogativa conferida aos cidadãos que estejam em gozo de seus direitos políticos de destituir agentes públicos antes o período previamente fixado para o término do exercício de suas funções.

A finalidade do instituto é permitir um controle contínuo daqueles que exercem as funções públicas. Se durante o exercício de um mandato ou cargo a atuação do agente público passar a desagradar o povo, gerando uma perda de confiança na sua pessoa ou na sua capacidade de promover o interesse público, o corpo eletivo poderá removê-lo do cargo ou função antes do prazo assinalado.

Diferentemente do *impeachment*, em que há a cometimento de crime de responsabilidade por parte de um detentor de cargo público de alto escalão, no direito de revogação não é necessário que o agente infrinja alguma lei ou norma constitucional, bastando que parte dos cidadãos estejam descontentes com sua atuação.

O direito de revogação é gênero do qual são espécies o *recall* e o *Abberufungrecht*.

O *recall* é o direito de revogação que atinge um único mandato, ou seja, é a possibilidade de destituição de um funcionário específico que, por qualquer motivo, não esteja satisfazendo as expectativas do eleitorado.

O procedimento do *recall* varia conforme a legislação de cada país que o adote. O mais comum é que se exija a apresentação de uma petição, expondo os motivos que justificam o pedido de exclusão do agente, assinada por um percentual mínimo de eleitores – em geral, entre 10% e 25% do eleitorado. Recebida a petição, é assinalado um prazo para que o agente renuncie ao cargo. Transcorrido o prazo sem a renúncia, a questão é submetida a votação popular.

Caso o agente seja removido do cargo, ele não se torna inelegível, uma vez que sua remoção se deu em bases exclusivamente políticas. Assim, como regra, o agente removido por *recall* poderá postular o mesmo cargo – ou outro cargo – nas próximas eleições, cabendo-lhe reconquistar a confiança dos eleitores.

Nos Estados Unidos da América, há previsões de *recall* para exclusão de membros de órgãos legislativos, executivos e judiciários desde o início do século XX. Primeiramente previsto na Carta de Los Angeles de 1903, espalhou-se depois por outros Estados-membros.

Também a Constituição República Socialista Federativa Soviética Russa de 1918 previa a possibilidade de revogação popular de mandatos. Em seu artigo 78,

permitiu-se aos eleitores que enviaram um deputado ao Conselho (Soviets) o direito de revogar o mandato deste, a todo e qualquer momento, procedendo-se, então, à realização de novas eleições.

O *Abberufungrecht* é o mecanismo de democracia semidireta que permite a uma fração dos cidadãos dissolver toda a assembleia legislativa e convocar novas eleições. Diferencia-se do *recall* na medida em que possibilita uma revogação coletiva de mandatos, e não um único mandato específico. O termo, em alemão, pode ser traduzido por “direito de chamada”, mas, a partir de seu significado político-jurídico, o *Abberufungrecht* é conhecido também por dissolução popular do parlamento.

O procedimento do aludido instituto é simples. Segundo Marcel Prélôt, uma parcela do corpo eleitoral apresenta o requerimento de dissolução do parlamento, que será submetida a votação popular. Atingido o quórum estabelecido pela legislação de regência, considera-se que o corpo legislativo decaiu da confiança popular e são revogados os mandatos de todos os parlamentares. No mesmo ato, convocam-se novas eleições.²⁶⁹

André Hariou afirma que o instituto surge, em 1852, nos Cantões suíços de D'Argovie e Schaffouse, quando se garantiu o direito de dissolução popular da assembleia legislativa em casos de desconfiança popular.²⁷⁰ Posteriormente, o instituto foi previsto em outros Cantões, como Berna e Lucerna, por exemplo.²⁷¹

O direito de revogação está intimamente ligado à imperatividade do mandato. Como já exposto, os Estados contemporâneos adotaram, como regra, o mandato representativo. De acordo com esse modelo, o parlamentar eleito não está vinculado à vontade de seu eleitorado e, conseqüentemente, não pode ser responsabilizado, no curso do mandato, por eventual quebra de expectativa ou atuação contrária aos interesses daqueles que o elegeram. Todavia, esse modelo pode levar a um maior distanciamento entre o povo, verdadeiro titular do poder soberano, e o seus representantes, razão pela qual alguns autores advogam que o mandato deveria ser

²⁶⁹PRÉLOT, Marcel, op. cit., p. 79-80.

²⁷⁰ HARIOU, André. Droit constitutionnel et institutions politiques. 5^a ed. Paris, Montchrestien, 1972, p. 445-448.

²⁷¹ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 315-316.

imperativo, cabendo aos parlamentares reproduzir fielmente a vontade dos seus eleitores, sob pena de serem retirados do cargo caso haja quebra de expectativa.²⁷²

Não se pode olvidar que existe uma dificuldade na adoção do direito de revogação, notadamente o *recall*, que é a possibilidade de as maiorias perseguirem e sufocarem os representantes eleitos por uma minoria. Nos países que adotam um sistema proporcional para a eleição dos parlamentares, é perfeitamente possível que um deputado seja eleito por um segmento minoritário da sociedade a partir de uma porção de votos bastante inferior à metade dos eleitores. Nesse cenário, uma maioria descontente com a atuação desse parlamentar no interesse de grupos minoritários, poderia valer-se da revogação como meio de silenciar esses grupos na arena política formal.

Por fim, é preciso observar que o direito de revogação pode se aplicar não só contra parlamentares, como visto, mas também para agentes do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Na Califórnia, por exemplo, o artigo II da Seção 13 da Constituição confere aos eleitores o poder de remover qualquer titular de mandato eletivo, o que inclui o Governado e seu Vice, o Secretário de Estado, o Tesoureiro, o Secretário de Finanças, o Procurador Geral, entre outros agentes que compõem o Poder Executivo estadual. Em 2003, valendo-se desse mecanismo, o eleitorado da Califórnia removeu o Governador Gray Davis, apenas onze meses após a sua reeleição, impulsionados por uma crise no setor enérgico e um déficit orçamentário de trinta e oito bilhões de dólares.²⁷³

Pode-se citar ainda, como exemplo de previsão do *recall* no âmbito do Poder Executivo, a Constituição da República de Weimar, que, em seu art. 43, previa a possibilidade de o Presidente do Reich ser destituído por votação popular, antes do término do mandato. A convocação de consulta popular, neste caso, era realizada pelo voto de dois terços dos membros do Parlamento alemão e, se negada a destituição do Presidente pelo voto popular, o Parlamento era automaticamente dissolvido e convocadas novas eleições.

²⁷² Um dos defensores de um maior controle popular sobre a atuação dos representantes eleitos é Hans Kelsen, como uma forma de reconciliação das massas com o princípio parlamentar. Ver: KELSEN, Hans, op. cit., p. 117-120.

²⁷³ TELLES, Olivia Raposo da Silva, op. cit., p. 70-71.

No âmbito do Poder Judiciário, pode-se cogitar do *recall* de juízes ou mesmo de decisões judiciais. Os Estados da Califórnia²⁷⁴ e de Oregon²⁷⁵, por exemplo, trazem a possibilidade de *recall* dos juízes, o que, no âmbito da estrutura do Poder Judiciário estadunidense, é mais aceitável na medida em que os juízes também são investidos por meio de eleições ou nomeações diretas para o exercício de suas funções.

A aplicação do direito de revogação contra juízes gera maiores resistências doutrinárias. Argumenta-se que a possibilidade de remoção de um juiz pelo voto popular gera um evidente enfraquecimento da independência que é assegurada aos membros do Poder Judiciário e lhes permite decidir as causas com imparcialidade, livres de pressões políticas ordinárias.

Benjamin Constant, nesse sentido, consigna que, nas sociedades modernas, as relações sociais passaram a ser tão complexas que um juiz independente poderia ser vítima de atos de vingança posteriores, de modo que não é bom que o Judiciário dependa do povo.²⁷⁶

Pedro Lessa, analisando da vitaliciedade conferida aos membros do Poder Judiciário, garantia segundo a qual os juízes somente podem perder seu cargo por meio de sentença judicial, assevera categoricamente que a vitaliciedade é condição necessária à independência dos juízes, que devem estar resguardados da pressão e da influência dos outros poderes políticos.²⁷⁷

Esse argumento ganha ainda mais peso se considerado o papel contramajoritário contemporaneamente atribuído ao Poder Judiciário por diversas constituições.²⁷⁸ Com efeito, é muito comum no constitucionalismo atual que se reconheça ao Poder Judiciário a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade de leis que estejam em desconformidade com a Constituição. Ao fazê-lo, há evidente ingerência no autogoverno das majorias daquele momento, impedindo-as de implementar um determinado plano político. Nesse cenário, caso seja permitido à

²⁷⁴ Artigo 2º, Seções 13 a 20 da Constituição da Califórnia.

²⁷⁵ A Constituição de Oregon, no seu artigo 2º, §18, permite que qualquer detentor de um cargo público não federal, seja nomeado ou eleito, possa ser retirado do cargo antes de expirado o termo final do exercício de sua função. Desse modo, estão sujeitos ao *recall* o Governador, o Secretário de Estado, o Tesoureiro do Estado, o Advogado-Geral, os Senadores Estaduais, os Juízes da Suprema Corte Estadual, da Corte de Apelação, da Corte de Tributos e da Corte e os Advogados Distritais.

²⁷⁶ CONSTANT, Benjamin. Princípios de política aplicáveis a todos os governos. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2007, p. 754-755.

²⁷⁷ LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 29-35.

²⁷⁸ BICKEL, Alexander. *The least dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Second Edition. London: Yale University Press, 1986, p. 17-23.

maioria remover os juízes de seus cargos motivada por um simples descontentamento com a sua atuação, essa possibilidade de controle dos atos com base na Constituição restaria completamente enfraquecida.

De outro lado, o *recall* de juízes pode ser defendido justamente sob o fundamento de que, por meio do exercício do controle de constitucionalidade, os magistrados não eleitos podem paralisar os anseios populares por mudanças e a implementação de medidas que gerem progresso social.

Nesse sentido, Barthélemy e Duez demonstram preocupação com a possibilidade de os juízes paralisarem o progresso social por meio do controle de constitucionalidade de leis sociais e obreiras.²⁷⁹ Os publicistas franceses temem que os juízes, em alguns casos, estejam profundamente comprometidos com determinados pontos de vista ou ligados a setores específicos da sociedade, citando exemplos estadunidenses em que isso teria ocorrido:

“A engenhosidade dos juízes é, por vezes, extrema para declarar a inconstitucionalidade: eles a decretam, às vezes, por um erro técnico (*for technicality*). Assim, uma lei do Oregon reprimia o tráfico de mulheres; ela prejudicava o comércio dos donos de bares, personagens pouco interessantes do ponto de vista moral, mas influentes nas eleições. Alguns juízes declararam a lei inconstitucional porque mal intitulada; seu título: 'lei que pune certos atentados...', deveria ter sido complementado e especificado pela fórmula: 'lei que proíbe, define e pune certos atentados...'. Por outro lado, os juízes admitiram a constitucionalidade das leis segregacionistas, como as que prescrevem salas de espera separadas para negros ou que proíbem o casamento entre indivíduos de cores diferentes.” (Tradução livre)²⁸⁰

No começo do século XX, diversos políticos estadunidenses defenderam claramente essa possibilidade diante de impasses criados pela *Supreme Court* às leis progressistas aprovadas à época. Kenneth Miller descreve que William Jennings Bryan abraçou a ideia do *recall* de juízes, argumentando que tal instituto é melhor do que uma revolução e que é melhor correr o risco de uma remoção injusta do que colocar os juízes fora do alcance popular, e que Theodore Roosevelt, embora reconhecesse que o *recall* de juízes fosse o último recurso, defendia que se a justiça fosse negada reiteradas pelos Tribunais, deve-se adotar todos os expedientes necessários para alcançá-la.²⁸¹

²⁷⁹ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, op. cit., p. 119.

²⁸⁰ BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, idem, p. 216-217.

²⁸¹ MILLER, Kenneth. *Direct democracy and the Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 191-193.

Mais drástica ainda é a possibilidade de *recall* de decisões judiciais, mecanismos por meio do qual o povo, por maioria de votos, pode cassar uma decisão judicial que tenha declarado inconstitucional uma lei, afirmando a constitucionalidade do ato normativo. Barthélemy e Duez, contrários à aplicação, sustentam que, em essência, o recall das decisões judiciais é um retorno ao julgamento pelas assembleias populares, o que fere a ideia segundo a qual os juízes devem decidir de acordo com a lei e não com a vontade do povo.²⁸²

4 A DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO BRASIL

4.1 História positiva da democracia no Brasil

5.1.1 Constituição de 1824

Dois anos após a Declaração de Independência, foi editada a primeira constituição de nossa história. A Constituição de 1824, também conhecida como Carta de 1824, foi outorgada pelo Imperador Dom Pedro I e representou um elemento decisivo no desenvolvimento político-institucional do Brasil.

Ao contrário dos demais países da América, não se adotou uma forma de governo republicana, mas uma monarquia constitucional e representativa. Dois grandes valores, em alguma medida ambíguos, informaram a edição da Constituição: o liberalismo e o semiabsolutismo.

São marcas das ideias liberais que circulavam quando da edição da Constituição o estabelecimento de um extenso rol de direitos e garantias individuais, tais como a liberdade, a legalidade e a propriedade (art. 179); e a adoção da separação dos poderes. De outro lado, a concentração de poder nas mãos da figura do Imperador por meio da adoção de um Estado unitário e da criação de um quarto poder, o Poder Moderador, demonstram que não houve um completo abandono do ideal absolutista do século anterior.

Em relação à participação do povo na vida política, houve alguns avanços, mas tímidos se considerado o ideal contemporâneo de democracia. Os cargos de Deputados, Senadores e Membros dos Conselhos Gerais das Províncias eram ocupados, inicialmente, por eleições indiretas e voto censitário. As mulheres estavam

²⁸² BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul, op. cit., p. 119.

excluídas da vida política. O voto direto somente foi instituído em 1881, pela Lei Saraiva.

A Constituição de 1824 não previu, expressamente, instrumentos de democracia semidireta em seu texto, exceto pela previsão da ação popular contra juízes de direito e oficiais de justiça nos casos de suborno, peita, peculato ou concussão (art. 157).

Não se pode olvidar, contudo, que, antes da outorga da Carta de 1824, o Brasil chegou a adotar a figura do *recall* por um breve período. Com efeito, o Decreto n. 16 de fevereiro de 1822 permitia a perda do mandato dos eleitos para compor o Conselho de Procuradores do Estado, por iniciativa dos seus eleitores. Esse decreto vigorou por menos de um ano, tendo sido revogado em abril de 1823.

4.1.2 Constituição de 1891

Com a queda da monarquia e a Proclamação da República, em 1889 foi eleito um Congresso com funções constituintes, resultando, em 24 de fevereiro de 1891, na promulgação da Constituição de 1891. Nela, coroou-se um liberalismo positivista no Brasil. Pretendendo afastar-se do passado monárquico brasileiro, os constituintes incluíram no texto constitucional regras para neutralizar o poder pessoal dos governantes.

O texto, que foi revisado por Ruy Barbosa, era inspirado na Constituição norte-americana. A influência da fórmula adotada pelos Estados Unidos da América foi tamanha, que o nosso país passou a se chamar “Estados Unidos do Brasil” (artigo 1º).

Abandonou-se o regime monárquico, instituindo-se a forma de governo republicana e o sistema presidencialista. O Poder Moderador deixa de existir, abrindo espaço a uma tripartição dos Poderes em moldes mais tradicionais. Em vez de um Estado unitário, criou-se uma federação de modo a descentralizar o poder político ao longo do território nacional.

Em relação à constituição anterior, a Constituição de 1891 ampliou a participação popular na vida política brasileira, na medida em que o Chefe do Poder Executivo era eleito pelo voto direto. Todavia, diversas barreiras ao exercício da cidadania mantiveram-se intactas, mantendo-se excluídas as mulheres, mendigos e analfabetos, por exemplo.

A Constituição de 1891 não previu nenhum instrumento de democracia semidireta em seu texto. Contudo, houve, à época, intenso debate quanto à necessidade ou não de aprovação popular do texto final da Constituição.²⁸³ A dúvida instalou-se em razão de o Decreto n. 1º de 15 de novembro de 1889, ao proclamar provisoriamente a República, estabelecer em seu artigo 7º o prévio pronunciamento da Nação, expressado pelo sufrágio popular. A despeito disso, a Constituição de 1891 foi aprovada pela Assembleia Constituinte e nunca submetida a plebiscito, não havendo, em seu texto, qualquer menção à necessidade de participação direta do povo na sua aprovação.

No âmbito dos Estados-membros, no entanto, algumas Constituições estaduais adotaram, de forma inovadora, instrumentos de democracia semidireta. A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, permitia a revogação dos mandatos legislativos e o veto popular. As Constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina previram o *recall*. Todavia, pouco tempo após esses mecanismos foram revogados dos textos dessas constituições estaduais e não houve, na prática, a sua efetiva utilização.²⁸⁴

4.1.3 Constituição de 1934

Em outubro de 1930 ocorreu Revolução de 30, pondo fim à República Velha. Getúlio Vargas ascende ao poder pela primeira vez. Em 16 de julho de 1934 foi promulgada uma nova constituição. Durante os debates para a elaboração desse novo texto constitucional, as questões sociais ganharam maior relevância, de modo que diversos autores apontam que a Constituição de 1934 foi marcada pelo seu sentido social.

Nesse sentido, Paulo Bonavides e Paes de Andrade destacam que:

“Em rigor, 1934 é fruto do movimento de 1930, das mudanças operadas pelo Governo Provisório e da Revolução Constitucionalista de 1932. A situação é então inteiramente diversa daquela que deu origem à Constituição de 1891. As preocupações sociais ganham preeminência; já não têm o caráter de ‘questão de polícia’ que marcou esse tema na República Velha.”²⁸⁵

²⁸³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 114.

²⁸⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, idem, p. 115.

²⁸⁵ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. História constitucional do Brasil. 5ª ed. Brasília: OAB Editora, 2004, p. 325.

Em termos de organização do poder político, a Constituição de 1934 manteve as vigas mestras que inspiraram a Constituição de 1891, na medida em que estruturou o Estado brasileiro em torno do republicanismo, presidencialismo, federalismo e a tripartição dos poderes.

Houve grande avanço em relação à participação popular na vida política. Foram previstas eleições diretas, conferindo-se o direito ao voto aos brasileiros e brasileiras maiores de 18 anos (art. 108, *caput*). Estavam excluídos, contudo, os analfabetos, os praças, os mendigos e todos que estivessem privados de seus direitos políticos (art. 108, parágrafo único).

Na tentativa de aperfeiçoar a representação parlamentar, a Câmara dos Deputados, além de representantes do povo eleitos pelo voto direto, era composta de representantes classistas, eleitos indiretamente por organizações profissionais (art. 23).

No campo da democracia semidireta, não houve avanço. O texto de 1934, assim como seu antecessor, não previu qualquer instrumento apto a permitir a participação direta do povo na formação de vontade estatal.

4.1.4 Constituição de 1937

Em 1935, durante o governo Vargas, ocorreu a insurreição político-militar chamada de Intentona Comunista, o que levou à decretação do estado de sítio. Posteriormente, em 1937, foi noticiada a descoberta do “Plano Cohen”, um novo plano comunista para a tomada do poder. O governo, então, decreta estado de guerra, centraliza o poder e fecha o Congresso Nacional. Dava-se início ao Estado Novo. A consolidação do golpe de 1937 ocorreu, em 10 de novembro de 1937, com a outorga da Carta de 1937.

Acerca do momento histórico que precedeu a edição da Constituição de 1937, Waldemar Martins Ferreira afirma que:

“Alegando acharem-se a paz política e social perturbada por crescente dissídio partidário e por propaganda demagógica que procurava desnaturar-se em luta de classes, colocando a Nação sob a iminência da guerra civil; invocando o estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, dia a dia mais extensa e profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente; e atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo – o presidente da República, com o apoio das forças armadas, em 10 de novembro de 1937, demoliu a ordem política existente e

outorgou ao país carta constitucional, dando-lhe outras e novas instituições.”²⁸⁶

A Constituição de 1937, também conhecida por “Polaca”, em razão da influência que a Constituição polonesa de 1935 teve em sua edição, foi fruto do trabalho de Francisco Campos, e representou uma conjugação entre fórmulas fascistas, nacionalistas e de caráter liberal. Previu-se um modelo de Estado autoritário, com a concentração de poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo federal.

O Presidente, segundo o art. 73, era a autoridade suprema do Estado, cabendo-lhe a coordenação dos órgãos representativos, a direção da política interna e externa, a promoção e orientação da política legislativa de interesse nacional e superintendência da administração do país.

A participação popular na formação da vontade estatal foi bastante reduzida. A escolha do Presidente se dava por eleições indiretas para um mandato de 6 (seis) anos (art. 80) – eleições essas nunca realizadas na prática. No texto constitucional, o Poder Legislativo era exercido pelo Parlamento Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República (art. 38, caput e §1º). Os deputados federais eram eleitos indiretamente (art. 46); os membros do Conselho Federal eram nomeados diretamente pelo Presidente da República (art. 50); e os membros do Conselho da Economia Nacional eram designados pelas associações profissionais ou sindicatos (art. 57).

Na prática, a função legislativa foi exercida diretamente pelo Presidente da República, mediante a edição de decretos-lei (art. 13 e 180), pois o parlamento fora dissolvido na União, nos Estados e Municípios e não reestabelecido.

De outro lado, os mecanismos de democracia semidireta ganharam maior relevância no texto da Carta de 1937. O próprio texto constitucional deveria ser julgado e aprovado em consulta popular, conforme dispunha o art. 187. Além disso, o plebiscito foi previsto em outras três hipóteses: i) para a incorporação, subdivisão ou desmembramento do Estado (art. 5º); ii) para que fossem conferidos poderes de legislação ao Conselho de Economia Nacional, sobre matérias de sua competência

²⁸⁶ FERREIRA, Waldemar Martins. História do Direito Constitucional Brasileiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 101.

(art. 63); e iii) para a aprovação de eventual projeto de emenda, modificação ou reforma da Constituição, quando houvesse divergência entre o projeto de iniciativa do Presidente da República e o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados (art. 174, §4º).

As convocações populares, contudo, nunca foram realizadas. Por meio da Emenda Constitucional n. 9 de 1945, o plebiscito para a aprovação do texto constitucional foi formalmente dispensado pelo governo.

4.1.5 Constituição de 1946

Com a derrota das forças do “Eixo” na Segunda Guerra Mundial, as ideias democráticas e de valorização dos direitos humanos fortaleceram-se em todo o mundo. No Brasil não foi diferente, tendo o governo Vargas, paulatinamente, perdido apoio. Agravou-se a situação principalmente pelo fato de o Brasil, durante a guerra, ter apoiado os “Aliados”, o que demonstrou uma inequívoca contradição entre a política externa e a política interna do governo.

Getúlio Vargas, então, acabou sendo deposto pelas Forças Armadas. Um ano depois, elegeu-se, por voto direto, o General Gaspar Dutra como o novo Presidente da República. Em 2 de fevereiro de 1945, instalou-se a Assembleia Constituinte, encarregada de elaborar uma nova Constituição, que seria promulgada em 18 de setembro de 1946.

A Constituição de 1946 afastou-se do autoritarismo, conciliando a democracia e o liberalismo político com o Estado Social. Na ordem econômica, procurou harmonizar a livre-iniciativa com a justiça social.

Em termos de participação popular, Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior destacam que, com a Constituição de 1946, o País voltou ao regime democrático, com eleições diretas para Presidente da República e a previsão de partidos políticos no texto constitucional.²⁸⁷

De outro lado, o texto de 1946 não trouxe avanços quanto à previsão de instrumentos de democracia semidireta. Ao contrário, prevaleceu a ideia de democracia representativa pura, na medida em que as instituições de democracia semidireta eram vistas pelos constituintes com grandes ressalvas, ainda

²⁸⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 115.

impressionados pela lembrança do ditador carismático que busca seu apoio diretamente das massas e pela doutrina francesa sobre o cesarismo.²⁸⁸ Manteve-se, contudo, a necessidade de consulta popular nos casos de alteração dos territórios estaduais (art. 2º).

A despeito da desconfiança dos constituintes em relação à democracia semidireta, foi sob a égide da Constituição de 1946 que foi realizada a primeira consulta popular a nível nacional de nossa história.

Após a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, o seu vice-presidente, João Goulart, deveria assumir a presidência, mas enfrentou resistência de setores militares que temiam que Goulart, associado a ideais de esquerda, poderia adotar políticas consideradas contrárias aos interesses desses grupos. Para tentar solucionar essa crise política, foi editada a Emenda Constitucional n. 4 de 1961, instituindo o parlamentarismo no Brasil. A ideia era limitar os poderes de João Goulart.²⁸⁹

O art. 22 da aludida Emenda previu a possibilidade de regulamentação do novo sistema adotado, por meio de leis votadas nas duas casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros. O art. 24, por sua vez, conferiu a essas leis a possibilidade de convocação de um plebiscito, para que o povo decidisse pela manutenção do sistema parlamentar ou retorno ao sistema presidencial.

Como o regime parlamentarista não foi bem recebido pela maioria da população brasileira, em 1963 foi convocado o plebiscito para que o povo brasileiro decidisse entre a continuidade do parlamentarismo ou o retorno ao regime presidencialista, no qual o presidente detinha plenos poderes. O sistema parlamentarista não estava funcionando bem – no período de quatorze meses, foram escolhidos quatro Primeiros-Ministros diferentes. Em razão disso, a maioria esmagadora do povo brasileiro – cerca de oitenta e dois por cento dos votos – decidiu pelo retorno ao presidencialismo.

²⁸⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 114.

²⁸⁹ FAUSTO, Boris. História do Brasil. 14ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024, p. 376-377.

4.1.6 Constituição de 1967

Em março de 1964, com o apoio de setores do empresariado, proprietários rurais e setores da classe média, os militares assumem poder, o que foi formalizado pelo Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964. O Congresso Nacional foi fechado em 1966, tendo sido reaberto em 1967, por meio do Ato Institucional n.º 4, com a finalidade de aprovar a Constituição de 1967.

A maioria da doutrina entende que, a despeito o texto ter sido votado pelo Congresso Nacional, a Constituição de 1967 foi outorgada, posto que imposta unilateralmente pelo regime ditatorial militar, tendo sido a votação, aprovação e promulgação meramente formais. Nesse sentido, Raul Horta Machado destaca que a ausência de mandato constituinte de origem popular e a submissão do texto presidencial do Projeto de Constituição para ser objeto de atividade de natureza homologatória e não de criação constitucional, suscitaram generalizados questionamentos sobre a legitimidade da nova constituição.²⁹⁰

Paes de Andrade e Paulo Bonavides afirmam que a Constituição de 1967 foi semiautoritária, posto que alguns dispositivos formalmente liberais colidiam com outros vários dispositivos autoritários que permitiam ao Poder Executivo sobrepor-se aos Poderes Legislativo e Judiciário.²⁹¹ Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior ensinam que, com a Constituição de 1967, o poder foi centralizado e reduzidas as competências estaduais e municipais; o Poder Judiciário e o Poder Legislativo também tiveram suas competências diminuídas.²⁹²

Em relação à participação popular na vida política, foram estabelecidas eleições indiretas para o cargo de Presidente e Vice-Presidente da República. No campo da democracia semidireta, embora não se valendo do termo “plebiscito”, foi mantida a necessidade de consulta prévia para a criação de municípios (art. 14); mas abolida para as modificações territoriais dos Estados-membros. Havia, ainda, a previsão da ação popular com a finalidade de anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas (art. 150, §31).

Em 13 de dezembro de 1968, houve o recrudescimento do regime militar com a edição do Ato Institucional n.º 5. O AI-5 permitia ao Presidente decretar recesso das

²⁹⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 32.

²⁹¹ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo, op. cit., 2004, p. 445.

²⁹² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 116.

Casas Legislativas em todos os âmbitos da federação, decretar a intervenção em Estados-membros e Municípios, sem qualquer limitação e suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos, cassar mandatos eletivos. As atividades e manifestações políticas foram suspensas, autorizando-se a censura. As garantias da magistratura foram suspensas e nenhum ato do Presidente poderia ser apreciada judicialmente.

Em 1969, foi editada a Emenda Constitucional n.º 1. A maioria dos autores a colocam como uma nova constituição, sustentando ter havido manifestação de um novo poder constituinte originário, que constitucionalizou todos os Atos Institucionais baixados anteriormente. Nesse sentido, José Afonso da Silva afirma que a emenda serviu como mecanismo de outorga, uma vez que, verdadeiramente, se promulgou texto integralmente reformulado.²⁹³

As principais alterações em relação ao texto constitucional anterior foram o aumento do mandato presidencial para cinco anos, o aumento dos Poderes do Poder Executivo e a redução do número de parlamentares. O processo de alteração da Constituição foi dificultado e o nome do país alterado para “República Federativa do Brasil”.

A partir então, a participação popular na vida pública foi ainda mais enfraquecida. Com a centralização do poder nas mãos do Presidente e suspensão de direitos e garantias individuais, a democracia estava apenas formalmente estabelecida.

4.2 Constituição de 1988

4.2.1 A participação popular durante a Assembleia Constituinte

No governo Geisel, deu-se início a um processo lento e gradual de abertura do regime, um caminho de avanços e retrocessos, que passou também pelo governo Figueiredo. Nas eleições de 1985, indiretas, sagrou-se vencedor um civil, Tancredo Neves, que prometeu restabelecer a democracia. Tancredo, contudo, não chegou a assumir, falecendo antes de sua posse. José Sarney, Vice-Presidente, assumiu a presidência.

²⁹³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 42ª ed., rev. e atual, São Paulo: Malheiros, 2019, p. 89.

Em 1985, Sarney encaminha ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição n. 48/1985, que resultou na Emenda Constitucional n. 26 de 1985. Tal emenda convocou para o dia 1º de fevereiro de 1987 a reunião da Assembleia Nacional Constituinte.

Na verdade, atribuiu-se poderes constituintes ao Congresso Nacional, composto em sua maioria, de parlamentares eleitos no pleito de 1986, opção que até hoje é criticada por muitos autores. Raymundo Faoro, por exemplo, questionava a capacidade de deputados e senadores eleitos ainda durante a ditadura militar editarem uma constituição democrática. Mais do que isso, Faoro criticava a falta de legitimidade dos congressistas para representar o povo brasileiro:

“A chave para que atua a justiça está, em primeiro lugar, na democratização do poder, com o poder participatório ampliado, o que é incompatível com o esquema constituído, que se apropria do mecanismo representativo. (...) O povo não dispõe de outra arma senão aquela que faz povo, na sua soberania. Os representantes do povo, quando não espelham a maioria, tornam-se espectros autônomos, aliados e servidores da cadeia das tutelas.”²⁹⁴

Há, inclusive, parcela minoritaríssima da doutrina que defende, em razão da convocação da Assembleia Constituinte por meio de Emenda Constitucional, não ter havido manifestação do poder constituinte originário.²⁹⁵

Em julho de 1985, formou-se Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos), pelo Decreto n. 91.450 de 18 de julho de 1985. Tal comissão era composta por cinquenta membros e foi presidida por Afonso Arinos de Melo Franco. O anteprojeto elaborado era extenso – contava com 436 artigos no corpo permanente e 32 nas disposições transitórias – e sequer chegou a ser enviado pelo Presidente Sarney à Constituinte, sendo posteriormente arquivado no Ministério de Justiça.

Iniciados os trabalhos constituintes na data aprazada e sem ter um anteprojeto para se apoiar, foi editada a Resolução n. 2 de 1987, estabelecendo o procedimento

²⁹⁴ FAORO, Raymundo. *Constituinte ou Congresso com Poderes Constituintes*. In: FAORO, Raymundo et al. *Constituição e constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 11-28.

²⁹⁵ Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que “Assim, a Nova República não nasceu de uma revolução, surgiu do exato cumprimento da Constituição em vigor. Não lhe é dado, em consequência, invocar o Poder Constituinte revolucionário. Não detém ela Poder Constituinte originário. (...) Isto queria dizer, na prática, que a integrariam os deputados eleitos em fins de 1985, os senadores eleitos nessa mesma ocasião, mas também os senadores que haviam sido escolhidos em 1981, mas que ainda gozavam de mandato. Portanto, ninguém pode sustentar que haviam recebido do eleitorado o poder constituinte originário, mas simplesmente detinham como membros do Congresso Nacional poder derivado.” Ver: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6ª ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2014.

de edição da Constituição de 1988, que passaria basicamente por quatro grandes fases: a) a elaboração de dispositivos constitucionais por subtemas, a cargo das Subcomissões Temáticas; b) a elaboração dos Capítulos, por temas, a cargo das Comissões Temáticas; c) a elaboração dos Títulos e sistematização dos dispositivos aprovados pelas Comissões e elaboração do Projeto de Constituição, a cargo da Comissão de Sistematização; e d) a votação e redação final de toda a matéria, a cargo do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e da Comissão de Redação.

Assim, foram criadas 8 (oito) Comissões Temáticas, cada uma dividida em três Subcomissões Temáticas. As comissões temáticas foram integradas por 63 (sessenta e três) membros titulares e igual número de suplentes. Todo o trabalho das Comissões Temáticas deveria convergir para a Comissão de Sistematização.

A Comissão Sistematizadora era composta de 49 (quarenta e nove) membros titulares e igual número de suplentes, além dos respectivos presidentes e relatores das demais comissões e relatores das subcomissões. A presidência da Comissão Sistematizadora coube ao Senador Afonso Arinos, enquanto a relatoria coube ao deputado Bernardo Cabral.

Em 26 de junho de 1987, o relator Bernardo Cabral apresenta um anteprojeto que condensou em 501 artigos os trabalhos das demais comissões. Após oportunizada a apresentação das emendas de adequação e sua análise – foram mais de mil emendas –, foi elaborado um novo projeto, agora com 496 artigos. Na sequência, houve abertura às emendas populares. Em 24 de novembro de 1987, foi entregue solenemente ao Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, o novo Projeto de Constituição, com 335 artigos, dentre os quais 271 são disposições permanentes e 64 são disposições transitórias.

No dia 27 de janeiro de 1988 iniciou-se o primeiro turno de votação do projeto na Assembleia Nacional Constituinte, encerrado em 30 de junho de 1988. Em 22 de setembro de 1988 ocorreu a última votação do segundo turno, tendo havido a aprovação do texto definitivo da nova Constituição, por 474 votos a favor, 15 contra e seis abstenções. Em 5 de outubro de 1988, a nossa Constituição foi promulgada.

Apesar de alguns percalços, o processo de edição do texto constitucional de 1988 representou um grande marco em nossa história em termos de participação popular. A forma de organização dos trabalhos, a partir de diversas comissões e subcomissões, com a possibilidade de apresentação de emendas populares e a

realização de audiências populares, permitiu uma intensa mobilização do povo brasileiro em torno de questões políticas e jurídicas importantes à nossa sociedade.

Como resultado desse amplo exercício da cidadania, a Constituição de 1988 é exaltada por seu caráter vivamente plural e democrático. Ela é marcada pela transição de um regime autoritário para um regime democrático, havendo profundo compromisso com a democracia e com os direitos fundamentais.²⁹⁶

4.2.2 A participação popular na vida política brasileira a partir do texto constitucional positivado

A Constituição de 1988, em termos de regime de governo, adotou a democracia semidireta. Isso fica evidenciado tanto pelo artigo 1º, parágrafo único – todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição –, quanto pelo artigo 14 – a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Desse modo, o poder político será, em regra, exercido por representantes eleitos pelo povo: o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, eleito diretamente pelo povo, com auxílio dos Ministros de Estado por ele nomeados (art. 76 e 77 da CRFB/88); e o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto de duas Casas Legislativas, ambas compostas por parlamentares eleitos diretamente pelo povo (art. 44 a 46 da CRFB/88).

De outro lado, são muitas as possibilidades de o povo participar diretamente da vida política do Estado.

Na seara do Poder Executivo, o art. 89, VII, da CRFB/88 prevê que seis cidadãos brasileiros natos terão assento no Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República.

Na Administração Pública, Paulo Modesto destaca, com fundamento nos artigos 5º, incisos XXXIII, XXXIV, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXVII; 10; 37, §3º; 58, II;

²⁹⁶ Os direitos fundamentais previstos em profusão no texto da Constituição de 1988 contam com um regime jurídico especial de proteção. Como bem assinala Regina Helena Costa, tais direitos foram considerados cláusulas pétreas (art. 60, §4º, IV, da CRFB/88), a eles foi conferida aplicação imediata (art. 5º, §1º, da CRFB/88) e foram previstos diversos instrumentos, como o mandado de segurança (art. 5º, LXIX, da CRFB/88), o habeas corpus (art. 5º, LXVIII, da CRFB/88) e a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88) para a sua garantia. Ver: COSTA, Regina Helena, op. cit., p. 19.

74, §2º; 132; 216, §1º; e na Lei n. 9.874/99, os seguintes instrumentos de participação popular: a) as consultas populares, em que se permite a abertura de prazo para manifestação de terceiros por petição escrita, em matéria de interesse geral; b) as audiências públicas, sessões de discussão abertas ao público sobre tema ainda passível de decisão administrativa; c) colegiados públicos, por meio dos quais permite-se a participação de cidadãos ou entidades representativas a integrar órgão de consulta ou deliberação na estrutura da Administração Pública; d) assessoria externa, em que se convocam especialistas para colaboração na formulação de projetos, diagnósticos ou relatórios; e) denúncias públicas, instrumento que permite provocar ou informar a Administração acerca da má conduta de um agente público; f) reclamações relativas ao funcionamento dos serviços públicos; e g) ouvidorias; h) fiscalizações orgânicas.²⁹⁷

Dentre esses mecanismos, destaca-se o direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, da CRFB/88, instrumento que permite aos cidadãos invocar a atenção dos Poderes Públicos sobre uma determinada situação de modo a obter uma manifestação a respeito do que foi solicitado.²⁹⁸

Na esfera do exercício da função legislativa, a iniciativa popular ganha especial destaque. Desde que respeitados os requisitos constitucionais e legais, o povo poderá, diretamente, apresentar um projeto de lei, dando início ao processo legislativo. Nesse sentido, o art. 29, XI, da CFRB disciplina a iniciativa popular no âmbito municipal; o art. 27, IV, da CRFB/88, a iniciativa popular no âmbito estadual; e o art. 61, §2º, da CRFB/88, a iniciativa popular no âmbito federal.

Há, ainda, mecanismos criados pela legislação infraconstitucional que permitem ao povo participar ativamente no curso do processo legislativo. Como exemplos, temos as audiências públicas realizadas no curso do processo legislativo, meio pelo qual o povo pode, diretamente, participar e enriquecer o debate legislativo; e a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001, com a finalidade de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa (art. 32, XII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

²⁹⁷ MODESTO, Paulo. Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 11.10.2024.

²⁹⁸ COSTA, Regina Helena, op. cit., p. 241.

O artigo 74, §2º, da CRFB/88 confere legitimidade a qualquer cidadão para, na forma da lei, denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade perante o Tribunal de Contas da União, permitindo que o povo possa participar também no exercício da função fiscalizatória exercida pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71 da CRFB/88).

Em relação ao Poder Judiciário, o art. 5º, XXXVIII, da CRFB/88 instituiu o Tribunal do Júri para o julgamento de crimes dolosos contra a vida. Sendo, ao mesmo tempo um direito e uma garantia, o Júri assegura ao réu o direito de julgado por seus pares ao mesmo tempo em permite a participação do povo no exercício da função jurisdicional. Como bem pontuam Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, o Júri é um espaço peculiar para o exercício da cidadania, pois, nele, o Poder Judiciário compartilha o seu poder de decisão com os cidadãos, que, como jurados, são os responsáveis pela emissão de um veredicto soberano.²⁹⁹

A Constituição de 1988 conferiu a qualquer cidadão a possibilidade de manejo da ação popular, medida jurisdicional que tem o potencial de impactar na vida pública, pois permite o controle de atos lesivos ao patrimônio público. O art. 5º, LXXII, da CRFB/88 permite que qualquer cidadão proponha ação popular com a finalidade de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No âmbito do controle de constitucionalidade, embora não se tenha reconhecido a legitimidade aos cidadãos para o ajuizamento das ações do controle concentrado, houve um incremento na participação popular. Com a finalidade de mitigar a falta de legitimidade democrática do controle de constitucionalidade – que permite a um Poder composto por membros não eleitos extirpar do ordenamento jurídico um ato emanado de um Poder democraticamente eleito, o legislador infraconstitucional previu a utilização de instrumentos que permitam a manifestação da sociedade no processo, ampliando e democratizando o debate.

Nesse sentido, estabeleceu-se a possibilidade de intervenção do *amicus curiae*, órgão ou entidade que auxilia o tribunal esclarecendo questões do processo, enriquecendo o procedimento de tomada de decisão com informações sobre a matéria de direito e sobre os reflexos da decisão na sociedade (art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868/99), e de realização de audiências públicas, podendo o relator em caso de necessidade

²⁹⁹ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, op. cit., p. 219.

insuficiência das informações existentes nos autos, poderá fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória (art. 9º, §1º, da Lei n. 9.868/99 e art. 6º, §1º, da Lei n. 9.882/99).

Por fim, houve ampla previsão de consultas populares. Além do disposto no art. 14, incisos I e II, da CRFB/88, referem-se às consultas populares: o art. 49, XV, da CRFB/88, que confere a competência exclusiva ao Congresso Nacional para autorizar o referente e convocar o plebiscito; o art. 2º do ADCT que estabeleceu a realização de um plebiscito sobre o regime e o sistema de governo no dia 7 de setembro de 1993; o art. 18, §§3º e 4º, da CRFB/88, exigindo a realização de consulta popular para a criação e alterações territoriais de Estados, Territórios e Municípios.

Não foi adotada, pela Constituição de 1988, a obrigatoriedade de consulta popular para a alteração do texto constitucional, seja por meio de emendas constitucionais (art. 60 da CRFB/88), seja por meio da revisão constitucional (art. 3º do ADCT), o que é lamentado por parcela da doutrina, com destaque para José Afonso da Silva, que defende a necessidade de referendo obrigatório para as reformas constitucionais, de modo a permitir a participação popular em toda e qualquer alteração do texto constitucional.³⁰⁰

O veto popular, instrumento por meio do qual o povo pode se manifestar contrariamente a um projeto de lei elaborado e aprovado pelos órgãos legislativos, chegou a ser previsto na Comissão de Sistematização, mas foi excluído do texto final no segundo turno de votação no plenário da Assembleia Constituinte.³⁰¹

Tampouco fora adotado, em nosso texto constitucional, o direito de revogação, ou seja, a possibilidade de o povo destituir agentes públicos antes o período previamente fixado para o término do exercício de suas funções. Embora nos anteprojetos de Fábio Konder Comparato e José Afonso da Silva houvesse a possibilidade de revogação de mandatos³⁰², o texto aprovado da Constituição de 1988 adotou a teoria segundo a qual os mandatos são representativos, é dizer, uma vez eleito, o representante goza de total independência frente aos eleitores e ao próprio povo.

³⁰⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., 2017, p. 251.

³⁰¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 130.

³⁰² CARVALHO, Erick Beyruth de. Democracia direta no Brasil: condições e possibilidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 116-117.

Após delineado o quadro geral do regime democrático adotado pela Constituição de 1988, passa-se à análise mais minuciosa dos principais instrumentos de participação popular de nossa democracia semidireta.

4.2.2.1 Consultas populares

As consultas populares foram previstas de forma ampla no art. 14, I e II, da CRFB/88, e, de forma mais específica, no artigo 18, §3º e 4º, oportunidade em que o constituinte exigiu a realização de plebiscito para a criação e as alterações territoriais dos Estados e dos Municípios, e no art. 2º do ADCT, onde se estabeleceu a necessidade de realização de um plebiscito sobre o regime e sistema de governo adotados.

Os dispositivos constitucionais que versam sobre os instrumentos de democracia semidireta são considerados normas constitucionais de eficácia limitada, ou seja, dependem de intermediação legislativa para produzir todos os seus efeitos. Tal conclusão decorre da incontornável necessidade de regulamentação de tais instrumentos, que dependem da estruturação de regras procedimentais mínimas para a sua implementação.

Não há, com isso, o amesquinamento dos direitos políticos de participação, uma vez que, em uma democracia semidireta, a representação continua a ser a regra, aplicando-se instrumentos de participação direta do povo na vida política somente em situações específicas, constitucional e legalmente bem definidas.

Assim, não seria possível, antes da regulamentação pelo legislador infraconstitucional, a realização de consultas populares, salvo aquela estabelecida no art. 2º do ADCT. Com a finalidade de dar aplicabilidade aos instrumentos do art. 14 da CRFB/88 foi promulgada a Lei n.º 9.709/1998.

Outro ponto de fundamental importância é que, na medida em que Constituição de 1988 adotou a forma federativa de Estado, as consultas populares podem ocorrer em diferentes esferas federativas, podendo haver consultas populares federais, estaduais, distritais ou municipais.

Nesse contexto, as normas constitucionais que veiculam regras sobre as consultas populares são tidas de reprodução obrigatória, é dizer, devem necessariamente ser reproduzidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais. Todavia, essa vinculação não é absoluta: os entes federados reginais e

locais são obrigados a estabelecer a existência das consultas populares, mas possuem liberdade para discipliná-los dentro dos limites de sua autonomia (art. 18 da CRFB/88).

O nosso constituinte, diferentemente do que ocorre na maioria dos outros países, optou por prever duas modalidades de consultas populares: o plebiscito e o referendo.

Logo após a edição da Constituição de 1988, muitos autores trataram essas duas espécies como se sinônimos fossem. Outros, contudo, empreenderam esforços para diferenciá-los. Neste grupo, podemos citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que afirmava que o plebiscito é a votação popular direta para a decisão sobre uma opção determinada e que o referendo é a votação popular direta sobre um ato normativo geral.³⁰³ Maria Victoria de Mesquita Benevides, por seu turno, optou por conjugar dois critérios para diferenciar o plebiscito do referendo, quais sejam, a natureza da questão que será submetida à consulta popular e o momento de convocação.³⁰⁴

Com a edição da Lei n.º 9.709/1998, boa parte dessa discussão perdeu sua razão de ser, uma vez que a própria lei diferenciou os institutos, valendo-se de um critério objetivo. O art. 2º, *caput*, da referida lei fixa que tanto o plebiscito quanto o referendo versam sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo aos parágrafos 1º e 2º distingui-los em relação do momento de realização da consulta: o plebiscito é convocado antes da edição do ato legislativo ou administrativo; e o referendo é convocado depois da edição do ato legislativo ou administrativo.

A opção do legislador pela adoção exclusiva do critério temporal para distinguir as espécies de consultas populares é criticada por alguns autores. Adriano Sgarbi, nesse sentido, aponta que existem situações, no próprio texto constitucional, em que o referendo é realizado antes de a norma ser editada e em que o plebiscito é realizado após, o que fragiliza o critério.³⁰⁵

Nesse sentido, o art. 2º do ADCT, classificou a consulta popular realizada em 1993 sobre o regime e sistema de governo adotados pelo texto originário da Constituição de 1988 como sendo um plebiscito, quando, a partir do critério legal

³⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., 1990, p. 123-124.

³⁰⁴ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 39-41.

³⁰⁵ SGARBI, Adrian, op. cit., p. 144.

posteriormente fixado a modalidade adotada fora o referendo, já que a consulta foi realizada posteriormente à edição do ato.

Feitas essas ponderações introdutórias sobre a disciplina das consultas populares no ordenamento jurídico brasileiro após a Constituição de 1988, cumpre analisar mais especificamente as suas regras procedimentais.

A primeira questão acerca do procedimento das consultas populares é a sua iniciativa. Afinal, quem tem prerrogativa de deflagrar o processo de chamada do povo a participar e deliberar diretamente sobre uma questão pública relevante?

O art. 49, XV, da CRFB/88 estabelece que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. A partir desse dispositivo, poder-se-ia imaginar que o constituinte atribuiu exclusivamente ao Congresso Nacional a prerrogativa de iniciar as consultas populares.

Todavia, é majoritário em doutrina o entendimento de que o aludido dispositivo somente se refere à deliberação sobre autorização e convocação, não abarcando o poder de iniciativa.³⁰⁶ Assim, é perfeitamente possível que o legislador infraconstitucional, ao disciplinar as consultas populares, confira a prerrogativa de convocação aos membros do Poder Legislativo, ao Chefe do Poder Executivo e ao próprio povo, mediante a iniciativa popular de convocação; uma vez deflagrado o processo, caberá, agora sim com exclusividade ao Congresso Nacional, autorizar a realização da consulta.

Considerando o forte caráter democrático da Constituição de 1988, parece recomendável que a todos esses agentes seja conferida tal iniciativa, permitindo uma maior possibilidade de participação popular direta nas questões públicas, com especial destaque à iniciativa popular de convocação, a qual retiraria as consultas populares do alvedrio exclusivo dos poderes instituídos.

Não foi esse, contudo, o caminho trilhado pela Lei n. 9.709/98, cujo artigo 3º estabeleceu que as consultas populares serão convocadas por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer uma das Casas do Congresso Nacional. Atribuiu-se, portanto, uma iniciativa exclusiva aos parlamentares, restrição criticada pela maioria dos publicistas brasileiros³⁰⁷, havendo autores, inclusive, que sustentam a possibilidade de aplicação analógica das regras previstas à iniciativa

³⁰⁶ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 157-158; SGARBI, Adrian, op. cit., p. 164.

³⁰⁷ Por todos, ver: SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 10ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 208.

popular, permitindo-se que o mesmo número de eleitores possa requer a realização do plebiscito ou do referendo.³⁰⁸

Especificamente em relação às consultas territoriais – art. 18, §3º e 4º, da CRFB/88, a convocação do plebiscito dar-se-á, no caso dos Estados-membros, por proposta de um terço, no mínimo dos membros que compõem quaisquer das Casas do Congresso Nacional e será aprovado por decreto legislativo no Congresso Nacional; já, no caso dos Municípios, a convocação será realizada pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual (art. 5º da Lei n. 9.709/98).

No âmbito das demais consultas estaduais e municipais, o art. 6º da Lei n. estabelece que o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

A título de exemplo, a Constituição Estadual de São Paulo prevê, em seu art. 24, §3º, 3 e 4, que as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado, distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles, o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembleia Legislativa.

Quanto ao objeto das consultas populares, a Constituição de 1988 previu, nos §§ 3º e 4º do art. 18, a obrigatoriedade de convocação de plebiscito para a criação ou alteração territorial dos Estados e Municípios, mas, de maneira genérica, não restringiu as consultas facultativas a determinadas questões específicas, deixando nas mãos do legislador infraconstitucional tal missão.

E, ao tratar dessas consultas facultativas, o art. 3º da Lei n.º 9.707/98 estabelece que serão passíveis de consulta popular as questões de relevância nacional e que sejam de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo. Quanto a essa delimitação, duas ponderações devem ser feitas.

A primeira é que definir o que a expressão “questão de relevância nacional” encerra um conceito jurídico indeterminado, de modo que o Congresso Nacional terá ampla margem discricionária para atribuir tal *status* a uma determinada questão e proceder à convocação das consultas populares.

³⁰⁸ Nesse sentido: MELO, Mônica de, op. cit., p. 141.

A possibilidade de controle judicial, nesses casos, é bastante diminuta, restringindo-se às situações em que, de forma muito clara, não houver relevância nacional, como questões particulares sem impacto na esfera pública ou questão de cunho estritamente local. Como bem recorda Maria Sylvia Di Pietro, a partir da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, é possível a realização de controle pelo Poder Judiciário, mas somente de forma excepcional, devendo-se respeitar as opções tomadas pelo Poder Público quando inseridas nas diferentes opções válidas.³⁰⁹

A segunda é que, embora o legislador tenha afirmado que somente questões de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo estão sujeitas a deliberação popular, parece ter havido um pequeno equívoco técnico por parte do legislador. É bem sabido que, tradicionalmente, as funções estatais são divididas em executiva, legislativa e jurisdicional, e que, de forma típica, essas funções são exercidas pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, respectivamente.

Contudo, é certo que a própria Constituição de 1988 atribuiu aos Poderes funções atípicas, cabendo, por exemplo, ao Poder Judiciário, exercer função legislativa quando edita seus regimentos internos (art. 96, I, a, da CRFB/88) e função executiva quando, por exemplo, provê os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição (art. 96, I, c, da CRFB/88).

Nesse cenário, o intento do legislador foi permitir a realização de consultas populares sobre questões políticas (legislativas e executivas), excluindo o exercício da função jurisdicional tão somente, e não delimitar o cabimento desse importante instrumento aos atos dos Poderes Executivo e Legislativo. Sempre, portanto, que o Poder Judiciário atuar em função legislativa ou executiva, poderá ser convocada consulta popular, permitindo a participação direta do povo na elaboração desses atos.

Ainda dentro do objeto das consultas populares, como já advertido, a Constituição de 1988 não optou por estabelecer, de forma obrigatória, a realização de consultas populares para a aprovação de emendas constitucionais. Embora não o tenha feito, é certo que tais consultas poderão ser realizadas, a critério do Congresso Nacional, sendo mesmo recomendável a sua realização, de forma a conferir maior legitimidade popular às alterações no texto constitucional e, também, garantir mais estabilidade.

³⁰⁹ DI PIETRO, Marya Silva Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 494.

A lei não estabelece um prazo para a convocação do plebiscito, uma vez que tal modalidade de consulta tem lugar, como já exposto, antes da edição de um ato do Poder Público. O referendo, por seu turno, deve ser convocado no prazo de trinta dias a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa sobre a qual o povo deverá se manifestar (art. 11 da Lei n. 9.707/98).

Uma vez autorizada a realização da consulta popular pelo Congresso Nacional, o Presidente do Congresso dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá fixar a data de realização e o procedimento (art. 8º da Lei n.º 9.707/98).

Durante o processo da consulta, é de extrema importância garantir meios para que os diferentes pontos de vista sobre a questão submetida a escrutínio sejam expostos de forma imparcial e linguagem acessível a todos, garantindo-se ao povo uma decisão informada. Desse modo, o art. 8º, IV, da Lei n. 9.707/98 assegura a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Embora a Lei n. 9.707/98 não o tenha dito expressamente, não há dúvida de que à Justiça Eleitoral compete a missão de garantir que não haja abuso poder político, econômico ou dos meios de comunicação, aplicando-se, no que for cabível, a legislação eleitoral sobre o tema, com destaque para a Lei n. 9.504/97.

A EC n. 111/21 introduziu os parágrafos 12 e 13 no art. 14 da CRFB/88, com a finalidade de facilitar e tornar menos custosas as consultas populares municipais. Esses dispositivos preceituam que as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até noventa dias antes das eleições devem ser realizadas concomitante às eleições municipais e que as manifestações favoráveis e contrárias às questões submetidas à referida consulta ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem a utilização de propaganda gratuita no rádio e na televisão.

O quórum para aprovação ou rejeição de uma consulta popular é de maioria simples, tal qual dispõe o art. 10 da Lei n. 9.707/98. Ou seja, a Justiça Eleitoral computará todos os votos válidos – são descartados os votos em branco, nulos e as abstenções –, sagrando-se vencedora a proposta que tiver o maior número de votos favoráveis.

Em relação a esse ponto, há interessante entendimento segundo o qual a decisão popular somente será válida se houver um quórum mínimo de participação, sob pena de desvirtuamento da consulta popular em um instrumento para que pequenos grupos, mais participativos, imponham sua vontade sobre o todo. Nesse sentido, Alessandro Soares entende que, para uma consulta popular ser legítima e válida, deve haver a participação mínima de 70% (setenta por cento) dos eleitores.³¹⁰

Contudo, essa ponderação parece ter mais efeitos de recomendação ao legislador pátrio do que propriamente de requisito, já que a Constituição ou a legislação infraconstitucional não previram um quórum específico de deliberação, não cabendo ao intérprete fazê-lo, sob pena de fixação indevida de um novo requisito mais restritivo ao exercício de um direito fundamental político.

O legislador silenciou quanto à vinculação dos poderes instituídos em relação ao resultado das consultas populares. A despeito disso, tem-se entendido que, no caso das consultas territoriais do art. 18, §§ 3º e 4º, da CRFB/88, a rejeição pela população interessada será vinculante, posto que a aprovação popular é colocada como um requisito à criação ou modificação territorial dos Estados ou dos Municípios. De outro lado, a aprovação não garante a modificação proposta, uma vez que será necessária a aprovação do órgão legislativo respectivo – do Congresso Nacional no caso dos Estados e da Assembleia Legislativa respectiva no caso dos Municípios.

Em relação às consultas sobre outros temas, convocadas com fundamento nos incisos I e II do art. 14 da CRFB/88, é tradicional o entendimento segundo o qual os plebiscitos, que são realizados antes da edição de um ato público, possuem natureza meramente consultiva, não vinculando os poderes instituídos, pois sua finalidade é conhecer a opinião e o sentimento do povo sobre determinada questão; e os referendos, por ocorrerem posteriormente à edição de um ato público teriam caráter vinculante.³¹¹

Entretanto, não parece haver razões para distinguir o plebiscito do referendo em termos de vinculação. Ambos são espécies de consultas populares e, uma vez manejados, permitem que o povo, titular do poder político soberano, se manifeste direta e expressamente, sobre uma determinada questão de relevância para a vida

³¹⁰ SOARES, Alessandro. A democracia direta no constitucionalismo latino-americano e europeu: análise comparada de Venezuela, Equador, Brasil e Espanha – uma proposta lege ferenda diante das Jornadas de Junho de 2013 e do golpe institucional contra Dilma Rousseff. São Paulo: LiberArts, 2017, p. 504.

³¹¹ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, op. cit., p. 134-135.

pública do Estado. Nesses termos, não podem os agentes políticos instituídos deliberarem contrariamente àquilo que o povo decidiu.

A despeito da inovação produzida pela Constituição de 1988, que pela primeira vez previu as consultas populares de forma ampla e não restrita a questões territoriais internas, o instituto foi pouco utilizado na prática.

Em âmbito nacional, foram duas as consultas populares efetivamente realizadas. Em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito previsto no art. 2º do ADCT, colocando sob deliberação direta do povo a escolha entre a forma de governo – monarquia ou república – e o sistema de governo – parlamentarismo ou presidencialismo. Nessa oportunidade, mais de 66% (sessenta e seis por cento) dos brasileiros optaram pela manutenção da forma republicana de governo e mais de 55% (cinquenta e cinco por cento) pela manutenção do sistema presidencialista.

No dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. O art. 35 do Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826/2003, proibiu a comercialização de armas de fogo e munições em todo o território nacional, salvo para aqueles listados no art. 6º do Estatuto. Como o novo texto causaria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade brasileira, foi perguntado ao povo se "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?". Na oportunidade, mais de 63% dos eleitores responderam não, optando pela continuidade da venda de armas e munições.

No âmbito dos demais entes federativos, a utilização das consultas populares não encontrou maior sorte. Pode-se citar, como exemplos, a realização de três consultas: i) em 31 de outubro de 2010, os eleitores do Acre foram chamados a deliberar sobre um novo horário para o estado, tendo prevalecido a opção pelo antigo horário, que é de menos duas horas em relação ao horário de Brasília; ii) em 11 de dezembro de 2011, foi realizado um plebiscito no Estado do Pará sobre a aprovação ou não da divisão do estado em três, tendo a população votado contra a proposta; e iii) em 5 de outubro de 2014, os munícipes de Campinas decidiram, diretamente, pela elevação das regiões de Ouro Verde e Campo Grande à condição de distritos administrativos.

4.2.2.2 Iniciativa popular

A Constituição de 1988 previu, de forma ampla, a iniciativa popular em seu art. 14, inciso III. Com isso, permitiu-se ao povo apresentar projetos de lei ao Congresso Nacional, deflagrando o processo legislativo sobre determinada matéria que seja de seu interesse.

O artigo 61, *caput*, da CRFB/88 corrobora o disposto no art. 14, III, da CRFB/88, ao conferir a iniciativa comum para a propositura de projetos de leis complementares e ordinárias, dentre vários outros atores, aos cidadãos.

No âmbito federal, o §2º do artigo 61 da CF/88 regulamenta como a iniciativa popular será exercida, exigindo o preenchimento de três requisitos cumulativos, quais sejam: i) o projeto de lei deve ser subscrito por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional; ii) esse 1% (um por cento) do eleitorado nacional deve estar distribuído por, pelo menos, 5 (cinco) Estados-membros; e iii) o projeto de lei deve ser subscrito por 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada desses Estados-membros.

É importante notar que a Constituição somente atribuiu, de forma expressa, a iniciativa popular aos projetos de lei ordinários e complementares, não havendo previsão expressa que confira legitimidade ao povo para a apresentação de proposta de emenda à Constituição. Ao contrário, o art. 60 da CRFB/88 somente atribui a legitimidade para apresentar tais propostas a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ao Presidente da República; e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

A doutrina tradicionalmente afirma que o rol dos incisos do art. 60 da CRFB/88 é taxativo, não havendo nenhum outro legitimado habilitado a propor emendas à constituição. Fundamenta--se tal entendimento no argumento de que os limites ao exercício do poder constituinte derivado reformador estão fincados de forma expressa na Constituição, não podendo o intérprete alterá-los.

Há, contudo, autores que discordam dessa conclusão. Para eles, além dos legitimados listados nos incisos do artigo 60 da CF/88, é perfeitamente possível reconhecer a possibilidade de iniciativa popular para a deflagração do processo de emenda constitucional. José Afonso da Silva, um dos defensores desse entendimento, baseia-se em uma interpretação sistemática dos artigos 1º, 14 e 61, §2º da CF/88. Argumenta que, se é o povo o titular da do poder soberano e, conseqüentemente, do

poder de editar uma nova constituição, não há razões para impedi-lo de alterar uma constituição já estabelecida.³¹²

O Supremo Tribunal Federal, contudo, tem caminhado junto à doutrina majoritária e não tem admitido a iniciativa popular para apresentação de proposta de emenda à Constituição Federal. Todavia, esse entendimento não se reproduz no âmbito estadual, já tendo o Supremo admitido que Constituição Estadual, nos limites de sua autonomia, possa estabelecer a iniciativa popular de emenda de seu texto³¹³, opção que foi adotada pelas Constituições dos Estados da Bahia (art. 74, IV), Pará (Art. 8º, V), Pernambuco (Art. 17, III), Santa Catarina (Art. 49) e São Paulo (art. 22, IV).

Além disso, quando o constituinte inseriu a iniciativa popular no campo da iniciativa concorrente para a apresentação de projetos de leis ordinárias e complementares (art. 61, *caput*, da CRFB/88), retirou a possibilidade de que tal mecanismo seja utilizado na apresentação de projetos de leis sobre matérias reservadas à iniciativa privativa de outros legitimados, como aquela prevista ao Chefe do Poder Executivo no art. 61, §1º, da CRFB/88 ou ao Supremo Tribunal Federal no art. 93 da CRFB/88.

A iniciativa popular está estabelecida em todos os níveis de nossa Federação, conclusão a qual se chega não só a partir da constatação de que as normas que versam sobre instrumentos de participação popular direta sejam de reprodução obrigatória, mas porque a própria Constituição de 1988 trouxe balizas expressas para o exercício da iniciativa popular no âmbito federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, o artigo 27, §4º da CF/88 consigna que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. Apesar de lacônico, pode-se extrair desse dispositivo uma diretriz importante: o processo legislativo estadual necessariamente abrigará a iniciativa popular, não havendo discricionariedade quanto a este ponto.

Duas relevantes questões, entretanto, ficaram em aberto. A primeira: quem tem a competência para editar a lei que disciplinará a iniciativa popular no âmbito estadual?

Em resposta a essa primeira pergunta, Léo Ferreira Leoncy afirma que cabe ao constituinte estadual tal tarefa, sem embargo de posterior regulamentação da

³¹² SILVA, José Afonso da, op. cit., 2019, p. 66.

³¹³ STF, Tribunal Pleno, ADI 825/AP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 25.10.2018.

matéria pelo legislador estadual ordinário.³¹⁴ É nesse mesmo sentido o escólio de Alexandre de Moraes.³¹⁵ A título de exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo, cumprindo seu dever constitucional, estabeleceu, em seu artigo 24, §3º, as diretrizes básicas para o exercício da iniciativa popular pelos cidadãos paulistas, dispondo que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto, por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar.

O segundo questionamento: devem os Estados-membros adotar o modelo federal ou podem livremente prever os requisitos para o seu exercício?

A essa segunda pergunta, responde-se que não é obrigatório que os Estados-membros sigam o modelo federal previsto no artigo 61, §2º, da CF/88, podendo o constituinte estadual estabelecer livremente quais serão os requisitos exigidos para que os seus cidadãos apresentem proposta de lei estadual ordinária ou complementar.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segundo a qual as regras básicas do processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos³¹⁶ não se aplica à hipótese por três razões. Primeiro, porque o artigo 27, §4º, da CF/88 trouxe de forma expressa regra especial sobre o tema no âmbito estadual. Segundo, porque o modelo federal não foi repetido em relação aos Municípios (art. 29, XIII, da CRFB/88), o que indica que o princípio da simetria não se aplica na hipótese. E, por fim, os requisitos para o exercício da iniciativa popular em âmbito federal trazidas pela Constituição Federal de 1988 levam em consideração circunstâncias geográficas e populacionais específicas do território nacional, que, a toda evidência, não se reproduzem nos entes federativos regionais e locais.

No que toca à iniciativa popular na esfera municipal, o artigo 29, inciso XIII, da CF/88 foi mais detalhista. Ele prevê que a lei orgânica municipal disciplinará a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Municípios, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado

Quanto ao procedimento, a Lei n.º 9.709/98, que conferiu aplicabilidade aos mecanismos de participação direta popular previstos no artigo 14 da CF/88, tratou da

³¹⁴ LEONCY, Léo Ferreira. Processo legislativo estadual: o caso da iniciativa popular. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 772-773.

³¹⁵ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, 703.

³¹⁶ STF, Tribunal Pleno, ADI 1.353/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 20.3.2003.

iniciativa popular de maneira tímida, nos §§1º e 2º do artigo 13. O primeiro afirma que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. O segundo, que o projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Importante questão é saber se, no curso do processo legislativo de projeto que foi apresentado por iniciativa popular, pode haver emenda parlamentar. As emendas parlamentares, conceitua o artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, são as proposições apresentadas como acessórias de outra, chamada principal.

Neste ponto, duas linhas de raciocínio podem ser feitas. A primeira delas enxerga o poder de emenda como um corolário do poder de iniciativa, o que leva necessariamente à conclusão que somente o detentor do poder principal – poder de iniciativa – poderia exercer o poder secundário – o poder de emenda. Além disso, no caso de projetos de lei de iniciativa popular, tem-se o exercício direto da soberania pelo povo, que é seu titular. Assim, não seria dado aos parlamentares – que exercem a soberania de forma delegada, representando o povo – imiscuírem-se nesses projetos de lei, alterando-os. Assim, estariam vedadas as emendas parlamentares aos projetos de lei cuja iniciativa seja popular.

A segunda linha de raciocínio admite as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa popular. O fundamento é o de que o poder de emenda não seria um desdobramento do poder de iniciativa, uma vez que o ato da iniciativa legislativa, embora dê início ao processo legislativo e delimite o seu objeto, não é um ato legislativo propriamente dito, diferentemente do poder de emenda, que tem natureza elaborativa de lei. Assim, cuidam-se de duas coisas distintas, não decorrendo uma da outra.

De fato, não há diferenças relevantes nas regras do processo legislativo somente porque ele foi iniciado pelos cidadãos. Assim, é plenamente possível que os parlamentares – que também exercem soberania popular, ainda que de maneira representativa e não direta – apresentem emendas a projetos de iniciativa popular. Todavia, o exercício do direito de emenda nos projetos de lei de iniciativa popular não é absoluto e sofre limitação. Nesse caso, as emendas parlamentares devem guardar pertinência temática com a proposição original.

Foi esse o entendimento adotado no julgamento da Medida Cautelar no MS n.º 34.530/DF pelo Ministro Luiz Fux. Em decisão monocrática, afirmou o ilustre professor que o projeto de lei de iniciativa popular deve ser debatido na sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores.³¹⁷

Por fim, na prática, a iniciativa popular não tem sido utilizada de forma tão frequente, embora tenha permitido o povo deflagrar o processo legislativo de algumas importantes leis sobre temas que se encontravam em alguma medida bloqueados nas instâncias tradicionais de poder.

A doutrina costuma a apontar que foram quatro os projetos de iniciativa popular aprovados até hoje: i) a Lei n. 8.930/94, que incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos; ii) a Lei n. 9.840/99, que previu medidas de combate à compra de votos; iii) a Lei n. 11.124/05, que determinou a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social para garantir a pessoas de baixa renda o acesso a recursos para a construção, compra ou reforma da casa própria; e iv) a Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que tornou inelegível por oito anos aqueles que tiverem sido condenados em processos criminais em segunda instância, políticos cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação.

Todavia, como bem percebido por Gabriela Shizue Soares de Araujo e Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, esses quatro projetos de lei, na verdade, apesar do amplo apoio popular, não conseguiram ser apresentados por meio da iniciativa popular devido a entraves burocráticos, necessitando de deflagração formal por outros legitimados à sua propositura.³¹⁸

³¹⁷ STF, Decisão Monocrática, MC no MS 34.530/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 14.12.2016.

³¹⁸ ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. A democracia participativa e a revogação popular de mandatos (recall) : alternativas ao déficit democrático brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 12, n. 42, p. 89-112, set./dez. 2018.

4.3 Como a participação popular pode melhorar a democracia brasileira

4.3.1 Aplicação à crise de representatividade

Em 2017, o Instituto IPSOS organizou uma pesquisa na qual 94% (noventa e quatro por cento) dos brasileiros revelaram não se sentirem representados pela classe política.³¹⁹ Em pesquisa datada de 2021, mais de 70 % (setenta por cento) dos brasileiros indicaram confiar pouco ou não confiar nas principais instituições pátrias, incluso o Presidente da República, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal e partidos políticos.³²⁰

As pesquisas somente confirmam aquilo que há muito já era debatido por filósofos, cientistas políticos e publicistas: há uma forte crise de representatividade no Brasil, de modo que o povo brasileiro não só não se vê representado naqueles que ocupam os cargos de direção do país; ao contrário, desconfia dos políticos, partidos e poderes instituídos.

Pode-se rastrear a existência desse descolamento entre a vontade popular e aquela manifestar pelos ocupantes dos órgãos oficiais ao menos desde a Proclamação da República. José Murilo de Carvalho, em *Os Bestializados*, descreve como a desconexão entre a população e o governo já teve seu início na instauração da República:

“Resumindo, temos que no início da República nasceram ou se desenvolveram várias concepções de cidadania, nem sempre compatíveis entre si. Se a mudança de regime político despertava em vários setores da população a expectativa de expansão dos direitos políticos, de redefinição de seu papel na sociedade política, razões ideológicas e as próprias condições sociais do país fizeram com que as expectativas se orientassem em direções distintas e afinal se frustrassem. O setor vitorioso da elite civil republicana ateve-se estritamente ao conceito liberal de cidadania, ou mesmo ficou aquém dele, criando todos os obstáculos à democratização.”³²¹

Como já analisado, a crise de representatividade não é uma exclusividade da democracia brasileira. Causas como as deficiências do sistema eleitoral, a

³¹⁹ 94% dos eleitores não se veem representados por políticos. Veja. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/brasil/94-dos-eleitores-nao-se-veem-representados-por-politicos>>. Acesso em: 25/08/2024.

³²⁰ Datafolha: Confiança da população nas instituições e nos três poderes cai. O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/datafolha-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-nos-tres-poderes-cai-1-25211071>>. Acesso em: 20/10/2024.

³²¹ CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 64.

degradação da deliberação parlamentar, o avanço tecnológico, a ineficácia das decisões legislativas e a pós-modernidade têm impactado os regimes democráticos mundo afora.

No entanto, o fenômeno é agravado no Brasil por circunstâncias particulares. Há um consenso de que o Brasil é marcado por uma tradição oligárquica, coronelista, clientelista e populista. O sistema eleitoral brasileiro, ao adotar o sistema proporcional em lista aberta para o preenchimento da maior parte das vagas do Poder Legislativo, falha ao entregar uma composição parlamentar fidedigna aos grupos sociais. Todos esses fatores, sem dúvidas, contribuem de algum modo para agravar a crise de representatividade experimentada no país.

Victor Nunes Leal, em sua clássica obra *Coronelismo, Enxada e Voto* descreve o coronelismo como o principal fenômeno da política no interior agrário do Brasil. Segundo o autor, o coronelismo é marcado por uma relação de troca de favores entre os líderes locais, representantes de um poder privado decadente, e os governos estaduais e federais, representantes de um poder público fortalecido, que permite àqueles manter o controle sobre a vida política e econômica do Município.³²²

Leal aponta que, com a Proclamação da República, houve, em nosso país, uma superposição do regime representativo a uma inadequada estrutura econômica e social. Do dia para a noite, foram incorporados à cidadania muitos eleitores incapacitados ao voto e extremamente dependentes dos chefes dos Municípios. Esses líderes locais, que eram grandes proprietários de terras e controlavam o acesso a recursos e empregos, usavam essa influência e o voto de cabresto para obter apoio político. Em troca de manter o controle local e garantir votos, o governo estadual e federal oferecia benefícios, cargos e verbas aos coronéis, fortalecendo o ciclo de poder local.³²³

É certo que, desde a análise de Victor Nunes Leal, o Brasil mudou bastante. No campo socioeconômico, o Brasil tornou-se, a partir da década de 70, um país majoritariamente urbano, contando com mais de 80% (oitenta por cento) de sua população residindo em centros urbanos.³²⁴ Na economia, passaram a preponderar

³²² LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 230-240.

³²³ Ibidem.

³²⁴ Dados disponíveis em: < <https://atlasescolar.ibge.gov.br/brasil/urbanizacao/21912-populacao-rural-e-urbana>>. Acesso em: 25.10.2024.

as atividades de serviços e industriais, aparecendo a agricultura e pecuária somente na terceira posição da composição de nosso produto interno bruto.

Em termos de controles institucionais, houve grande fortalecimento do Ministério Público e do Poder Judiciário com o advento da Constituição de 1988, bem como foram criados mecanismos de proteção ao patrimônio público, com destaque para a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), o que permitiu que os atos públicos ilegais e imorais praticados contra o patrimônio do Poder Público contra possam ser cassados e seus autores sancionados.

A despeito dessas transformações, o coronelismo não desapareceu por completo, resistindo em diversas localidades do interior do Brasil. Mesmo onde ele não mais pode ser verificado, persiste a preponderância das oligarquias no poder e o personalismo. Em nossa jovem e conturbada democracia, a regra ainda é o voto na pessoa do candidato e não em suas propostas. Os debates e disputas eleitorais são baseadas em promessas vagas e ataques pessoais. Permanece viva a relação paternalista entre os donos do poder e o povo: concedem-se benefícios sociais, que hoje são obrigações constitucionais, como verdadeiras moedas de troca eleitoral.

O recente embate entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal em torno do chamado “orçamento secreto” evidencia a persistência de práticas coronelistas na política brasileira, demonstrando como o uso do orçamento público pode servir como instrumento de cooptação e manutenção de poder. A concessão, pelo Poder Executivo Federal, de vultosas somas a parlamentares aliados, por meio das emendas do relator, institucionalizou um mecanismo de distribuição de recursos marcado pela ausência de transparência, ocultando tanto a identidade dos beneficiários quanto os montantes recebidos. Esse modelo não apenas enfraquece os princípios republicanos e democráticos, mas também compromete a fiscalização orçamentária, favorecendo esquemas clientelistas que distorcem a alocação de recursos públicos em prol de interesses políticos e eleitorais.³²⁵

³²⁵ Em 19 de dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal vedou a utilização das emendas do relator-geral do orçamento com a finalidade de criar despesas ou de ampliar as programações previstas no projeto de lei orçamentária anual, por considerar tal prática incompatível com a ordem constitucional democrática e republicana, em especial porque não observam a separação dos poderes (art. 2º da CF/88); as regras constitucionais orçamentárias (arts. 165 e 166 da CF/88); os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput); e os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social, nos termos da Lei de Acesso à Informação (art. 3º, I a V, da Lei nº 12.527/2011). Ver: STF, Tribunal Pleno, ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19.12.2022.

Outro fenômeno que contribui ao esvaziamento da representatividade e do exercício da verdadeira cidadania é o populismo. O populismo é um conceito político que, de modo geral, refere-se a uma prática ou estilo de governo em que os líderes políticos buscam mobilizar as massas populares, muitas vezes estabelecendo uma conexão direta entre o líder e o povo, sem a mediação tradicional de instituições democráticas. Ele geralmente se caracteriza por uma retórica antielitista, apresentando o líder como a voz legítima do "povo" contra as elites estabelecidas, e está fundamentado no carisma do líder.

O populismo tem sido uma constante na vida política brasileira. Fernando Weffort sintetiza essa circunstância, ensinando que:

“O populismo como estilo de governo, sempre sensível às pressões populares, ou como política de massas que buscava conduzir, manipulando suas aspirações, só pode ser compreendido no contexto do processo de crise política e de desenvolvimento econômico que se abre com a Revolução de 1930. Foi a expressão do período de crise da oligarquia e do liberalismo, sempre muito afinados na história brasileira, e do processo de democratização do Estado que, por sua vez, teve que se apoiar sempre em algum tipo de autoritarismo, seja o autoritarismo institucional da ditadura Vargas (1937-45), seja o autoritarismo paternalista ou carismático dos líderes de massas da democracia do pós-guerra (1945-64). Foi também uma das manifestações das debilidades políticas dos grupos dominantes urbanos quando tentaram substituir a oligarquia nas funções de domínio político de um país tradicionalmente agrário, numa etapa em que pareciam existir as possibilidades de um desenvolvimento capitalista nacional. E foi sobretudo a expressão mais completa da emergência das classes populares no bojo do desenvolvimento urbano e industrial verificado nesses decênios, e da necessidade, sentida por alguns dos novos grupos dominantes, de incorporação das massas ao jogo político.”³²⁶

Em geral, associa-se o populismo a uma manobra do povo pela figura do líder carismático, de modo que não há uma participação efetiva na vida política, mas mero arrebatamento de um sentimento popular difuso para conferir à figura do líder carismático legitimidade política para impor suas decisões de cima para baixo.

Ernesto Laclau destaca que o populismo se estrutura a partir de uma série de pedidos sociais que são feitos pelo povo e não atendidos pelas instituições, o que gera um profundo antagonismo entre eles.³²⁷ O líder carismático, portanto, seria responsável por canalizar essa vontade popular e a exercer de maneira independente a essas instituições.

³²⁶ WEFFORT, Francisco Corrêa. O populismo na política brasileira. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, p. 69.

³²⁷ LACLAU, Ernesto. A razão populista. São Paulo: Três Estrelas, 2013, p. 130.

Seja qual for o fundamento, é certo que o populismo tende a conferir muito poder político a uma única pessoa – ou grupo familiar – e ainda que haja o atendimento de algumas necessidades básicas reclamadas há muito pelo povo, não haverá participação política efetiva. Com isso, há o agravamento da crise de representatividade.

O sistema eleitoral brasileiro, ao adotar o modelo proporcional de lista aberta para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, contribui significativamente para a sensação de distanciamento entre eleitores e seus representantes.

Nesse sistema, os eleitores votam em candidatos, mas os seus votos são computados para o partido político ao qual o candidato é filiado. As vagas conquistadas pelo partido ou coligação são preenchidas pelos candidatos mais votados, até o limite de cadeiras a que a agremiação tem direito, de modo que a posição de cada candidato na lista de preferência partidária é determinada pelo número de votos que recebe.³²⁸

A intenção original do modelo proporcional de lista aberta no Brasil era garantir a representatividade da diversidade de opiniões existentes na sociedade e estabelecer uma correspondência entre a votação dos partidos e sua presença no Legislativo.³²⁹ No entanto, na prática, esse sistema tem gerado efeitos contrários aos desejados.

Isso porque a disputa eleitoral torna-se altamente personalizada, reduzindo o papel dos partidos como mediadores do debate político e responsáveis por programas e plataformas ideológicas. Políticos carismáticos, celebridades e candidatos com forte apelo midiático ganham maior força, independentemente de seu alinhamento programático com a legenda, o que enfraquece a representação de interesses coletivos e ideológicos no Parlamento.

Além disso, o modelo de lista aberta amplia a desconexão entre eleitores e representantes ao permitir que candidatos com votação expressiva — os chamados “puxadores de votos” — garantam a eleição de correligionários pouco conhecidos e

³²⁸ Esse modelo contrasta com o de lista fechada, não utilizado no Brasil, em que os eleitores votam exclusivamente nos partidos, e não em candidatos individuais. Nesse formato, embora a relação de candidatos seja apresentada ao eleitorado, a definição dos parlamentares eleitos é feita internamente pelos partidos.

³²⁹ NICOLAU, Jairo. Sistemas eleitorais. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 37.

com votação inexpressiva, gerando a sensação de distorção da vontade popular.³³⁰ Esse fenômeno é agravado pelo fato de que, frequentemente, os eleitores não sabem exatamente quais candidatos ajudaram a eleger, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização do desempenho parlamentar.

Outro aspecto problemático desse sistema é a necessidade de os candidatos estruturarem suas campanhas com base em demandas locais e frequentemente clientelistas, induzindo o eleitor a uma percepção distorcida sobre o papel do parlamentar. Uma vez eleitos, os congressistas, ainda que tentem atender às expectativas de suas bases eleitorais e defender seus interesses locais, precisam participar de debates e decisões de alcance nacional, influenciados por orientações partidárias e pela busca de políticas públicas percebidas como benéficas para o país.³³¹

No contexto da grave crise de representatividade vivenciada pelo Brasil, os instrumentos de participação direta previstos na Constituição Federal de 1988 emergem como mecanismos essenciais para reduzir o distanciamento entre o povo e seus representantes eleitos. A amplificação da participação cidadã permite o aperfeiçoamento do sistema representativo, garantindo que a influência popular nas decisões políticas não se restrinja aos dias de eleição.

Dentre as vantagens proporcionadas pelas consultas populares, destaca-se a possibilidade de deliberação sobre questões específicas, promovendo um processo decisório despersonalizado. Diferentemente das eleições tradicionais, nas quais a escolha recai sobre candidatos individuais, as consultas populares permitem que os cidadãos se manifestem diretamente sobre temas objetivos de alta relevância para a sociedade. Esse modelo decisório contribui para o enfraquecimento de práticas coronelistas e populistas, alicerçadas na figura de líderes carismáticos que, historicamente, comprometem a representatividade política no país.

³³⁰ Rodolfo Viana Pereira e Lucas de Oliveira Gelape destacam que, tomando como base a eleição de 2002 para deputado federal no estado de São Paulo, verifica-se que o candidato Enéas Carneiro, com seus 1.573.642, votos, elegeu não só ele, mas outros cinco candidatos, sendo que, dentre estes, aquele com menor votação obteve apenas 275 votos, número expressivamente menor do que os 280.165 votos estabelecidos como quociente eleitoral. Ver: PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: o caso das razões originárias de sua adoção. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Ano 52, Número 205, p. 261-270, jan./mar., 2015.

³³¹ LEMOS, Leany; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JUNIOR, Cesar (Org.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Especificamente em relação ao coronelismo, a participação popular direta pode combater esse fenômeno ao reduzir a intermediação de líderes políticos locais, permitindo que os cidadãos deliberem diretamente sobre questões fundamentais, sem a necessidade de intermediários que controlam o acesso a recursos públicos, e ao fortalecer a transparência na alocação de recursos públicos, visto que consultas populares podem definir prioridades de investimento, diminuindo a margem para o uso político-eleitoral da administração pública.

A participação direta pode mitigar a dinâmica populista de manipulação da população por meio de discursos emocionais e promessas simplistas enunciadas pelas lideranças políticas, uma vez que as consultas populares e o exercício da iniciativa popular impulsionam o debate racional sobre políticas públicas e institucionalizam o processo decisório.

No que tange ao sistema proporcional de lista aberta, a participação direta permite que os cidadãos definam temas prioritários independentemente dos partidos e que decidam, por si próprios, quais questões morais, políticas, econômicas e sociais consideram mais relevantes, atenuando os efeitos do enfraquecimento dos vínculos entre eleitores e eleitos.

De modo geral, os mecanismos de participação direta podem estimular uma cultura política mais autônoma e consciente, na qual os cidadãos compreendam sua capacidade de influenciar diretamente as decisões do Estado sem depender da intermediação de líderes tradicionais, fortalecendo, assim, o senso de responsabilidade coletiva.

4.3.2 Aplicação ao presidencialismo de coalização

O presidencialismo foi instituído no Brasil pela primeira vez na Constituição de 1891, após a Proclamação da República, e, salvo por breves períodos em que o parlamentarismo fora implementado – sem muito sucesso –, foi o sistema de governo adotado em todas as demais constituições.

A opção pelo presidencialismo, contudo, tem sido objeto de diversas críticas. Já em 1893, poucos anos após a sua implantação, o jurista Sylvio Romero escreveu carta aberta a Rui Barbosa em que, entre outros defeitos, apontava que o regime presidencialista era chegando ao militarismo nos países da América Latina, não tinha a flexibilidade necessária ao jogo democrático, desprestigiava o Poder Legislativo, não

favorecia o controle político do Executivo e não apresentava mecanismos adequados para evitar a corrupção.³³²

Rui Barbosa, o principal idealizador da Constituição de 1891 e responsável pela estruturação jurídica da passagem do regime monárquico para o regime republicano e presidencialista, após vivenciar os primeiros anos destas instituições no Brasil, afirmou que o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada e a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo.³³³

Afonso Arinos, mesmo acreditando que o presidencialismo é, em teoria, o melhor sistema de governo, passou a defender, na prática, a adoção do parlamentarismo no Brasil. Isso se deu ao constatar, empiricamente, que o Brasil não reunia as condições necessárias ao bom desenvolvimento de tal sistema, tal qual criado e implementado nos Estados Unidos, quais sejam, o culto à Constituição, a influência da Corte Suprema e a ação dos partidos políticos.³³⁴

Miguel Reale, durante os debates da Constituinte de 1987, defendeu a implementação do semipresidencialismo como remédio às mazelas anteriormente enfrentadas pelo sistema presidencialista. Segundo o autor, a história brasileira não pode ser usada como exemplo para enaltecer o presidencialismo, pois, a cada eleição presidencial desde 1930 houve uma crise institucional. Como exemplos, cita que Juscelino Kubitschek somente tomara posse graças à intervenção militar do Ministro da Guerra, Marechal Henrique Teixeira Lott; e a renúncia de Jânio Quadros, que gerou a eclosão uma crise e levou à instalação do parlamentarismo de afogadilho, culminando no golpe de 1964.³³⁵

Paulo Bonavides, analisando a história política e constitucional do Brasil, pontua que os únicos períodos de calma em nossa República foram a Presidência de Wenceslau Bráz e Dutra. Os demais períodos foram marcados, em sua concepção, por graves distúrbios de ordem política – revoluções, levantes militares, conspirações, intentonas, estádios de sítios e infrações à Constituição.³³⁶

³³² ROMERO, Sylvio. Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira: cartas ao conselheiro Ruy Barbosa. Rio de Janeiro, Companhia Impressora, 1893.

³³³ BARBOSA, Rui. Novos discursos e conferências. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1933, p. 350-353.

³³⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Mello (1991). Presidencialismo ou Parlamentarismo. Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros, 32, 115-126.

³³⁵ REALE, Miguel. Liberdade e democracia. São Paulo: Saraiva, 1987.

³³⁶ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 314.

Boa parte das dificuldades enfrentadas em um sistema presidencialista decorre das suas próprias características. No presidencialismo, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é de separação estanque: ao Poder Executivo cabe administrar o País, enquanto ao Poder Legislativo cabe a elaboração das leis, inclusive as orçamentárias. A partir desse cenário, podem surgir algumas dificuldades ligadas à governabilidade, vez que esta depende da atividade legislativa e a divisão mais estrita de funções pode levar a impasses na implantação de políticas públicas.

Há, ainda, uma agravante: quando esses impasses entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo ocorrerem, não haverá como atribuir a nenhum deles uma primazia em termos de legitimidade, pois, em uma república democrática presidencialista, ambos os poderes políticos fundamentam sua legitimidade na representação que lhes é outorgada pelo povo. Juan Linz, descrevendo essa dificuldade, destaca que a dupla legitimidade democrática presente no presidencialismo é um vício congênito do sistema, ou seja, decorre da sua própria natureza.³³⁷

No presidencialismo, caso o Chefe do Poder Executivo perca a sua legitimidade ou força política no curso do mandato, inexistem meios para removê-lo do cargo até que o mandato se encerre. Não há, como ocorre no parlamentarismo, meios ordinários para a substituição do Presidente, circunstância que pode agravar uma crise entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo previsto somente a figura do *impeachment* para os casos em que houver o cometimento de crime de responsabilidade.

Essas dificuldades do sistema presidencialista são ainda mais sentidas em jovens democracias, como nas Repúblicas da América Latina. Nesse sentido, Manuel Alcántara Sáez e Francisco Sánchez López destacam que o sistema presidencialista na América Latina tem historicamente enfrentado grandes dificuldades, na medida em que a divisão poderes estanque e a falta de apoio parlamentar do Presidente levam o chefe do Executivo a flutuar de forma instável entre o abuso de poder ou a falta dele.³³⁸

No caso brasileiro, as barreiras próprias ao presidencialismo são potencializadas na medida em que há, na prática, uma intensa fragmentação

³³⁷ LINZ, Juan José. Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Que diferencia implica? Em: J.J. Linz e Arturo Valenzuela (Comps.), La crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 36.

³³⁸ SÁEZ, Manuel Alcántara; LÓPEZ, Francisco Sánchez. Veto, insistencia y control político. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, n. 19, p. 153-179, 2001.

partidária, o que acaba por fazer com que o Presidente tenha que, para garantir governabilidade, formar uma coalização com os diversos partidos políticos que possuam representação no Congresso Nacional.

A principal forma de obtenção de apoio político do Congresso Nacional por parte do Presidente da República tem sido a distribuição de cargos na formação do governo, em um movimento de troca de favores: de um lado, os partidos contemplados com os cargos podem ter acesso à máquina pública para garantir mais recursos e, conseqüentemente, maiores possibilidades de reeleição de seus membros; do outro, o Presidente assegura apoio parlamentar suficiente para governar o país.

Luyza Marks de Almeida bem descreve essa dinâmica:

“A distribuição de funções e cargos na formação do governo é o fato que mais impulsiona as coalizações. É por meio dessa medida que o chefe do Executivo garante seu poder de agenda ao repartir entre seus potenciais aliados a gestão dos recursos dos ministérios delegados, ampliando a capacidade de negociação entre os setores sociais relacionados à função ministerial, e, a partir daí, confere visibilidade política e poder resultar em um maior capital eleitoral futuro para a captação de votos, entre outros benefícios, daqueles que assumem tais ministérios ou quaisquer outros cargos de nomeação presidencial.”³³⁹

A esse mecanismo de obtenção de apoio e governabilidade pelo Presidente da República no Brasil tem-se chamado de presidencialismo de coalização.

A necessidade de formação de arranjos institucionais, dadas as características de nosso sistema político, mostra-se necessária para garantir um mínimo de governabilidade e estabilidade política. Ainda assim, a maioria dos autores tem apontado que o presidencialismo de coalizão é uma patologia do nosso sistema, uma vez que favorece a corrupção e permite a sobreposição de interesses privados aos interesses públicos.

Sérgio Abranches, ao analisar o fenômeno, aponta que, embora o presidencialismo de coalização brasileiro seja governável e tenha capacidades institucionais robustas, seus déficits estão se aprofundando, de modo que as crises institucionais estão paulatinamente cada vez mais acirradas; há falta de coerência e persistência em políticas públicas; e há prejuízo da qualidade da democracia com o agravamento da representatividade do sistema partidário.³⁴⁰

³³⁹ ALMEIDA, Luyza Marks de. A degeneração democrática do presidencialismo: da origem norte-americana ao contexto brasileiro. São Paulo: Dialética, 2023, p. 175.

³⁴⁰ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalização: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 341-342.

Nesse cenário, a ampliação na utilização dos mecanismos de democracia semidireta previstos na Constituição de 1988, como plebiscitos, referendos e a iniciativa popular, pode ser uma solução viável para amenizar as adversidades apresentadas pelo presidencialismo brasileiro.

Em um cenário em que a separação rígida entre os Poderes Executivo e Legislativo frequentemente resulta em impasses e crises de governabilidade, o uso desses instrumentos pode ajudar a restabelecer a legitimidade e a vontade popular, funcionando como um recurso corretivo e de balizamento no jogo político.

Quando não há meios para, no curso dos mandatos, remover o Presidente da República e dos parlamentares dos respectivos cargos em razão da perda de legitimidade política, as consultas populares podem ser empregadas para solucionar impasses institucionais, permitindo ao titular do poder político – o povo – demonstrar diretamente qual sua vontade sobre a questão que está gerando o conflito.

Para tanto, seria proveitoso que a legislação infraconstitucional ampliasse a legitimidade para a deflagração dos referendos e plebiscitos, hoje restrita aos parlamentares por força do art. 3º da Lei n. 9.709/98, de modo a abarcar o próprio povo e o Presidente da República.

Ainda que tal modificação não seja promovida, o Congresso Nacional, responsável por autorizar essas consultas, poderia ser incentivado a convocá-las em situações de grande polarização, garantindo que a decisão final sobre questões cruciais seja tomada pela sociedade. Essa prática não apenas apaziguaria disputas entre os poderes, mas também reforçaria a legitimidade democrática das decisões tomadas, contribuindo para uma maior aceitação das políticas adotadas e para a estabilidade política.

A iniciativa popular, por seu turno, poderia também garantir que projetos de lei necessários à implementação de políticas públicas que estejam sendo bloqueadas pelo Congresso Nacional, seja por discordâncias ideológicas, seja na busca de vantagens político-partidária junto ao Poder Executivo, possam ter efetivo seguimento junto ao Parlamento.

Não se olvida que o Chefe do Poder Executivo possui, por força do art. 61, *caput*, da CRFB/88, iniciativa concorrente com o povo para apresentar projetos de lei sobre as mesmas matérias. Todavia, não se pode desconsiderar a grande legitimidade que uma proposta de lei formulada diretamente pelo povo possui perante os congressistas eleitos, sendo certo que há o justo temor que o não seguimento ao

projeto de lei fruto da iniciativa popular possa acarretar uma derrota nas urnas após o fim do mandato.

Dessa forma, por meio da iniciativa popular, a população tem a possibilidade de influenciar diretamente a agenda legislativa, contornando as dificuldades impostas pelas barreiras partidárias e contribuindo para uma maior responsividade do sistema político.

Por fim, a utilização dos mecanismos de participação popular direta tem, ainda, outra vantagem: o fortalecimento da cidadania como um todo, circunstância fundamental ao bom funcionamento do presidencialismo.

Ao se engajarem diretamente na definição de políticas públicas e na tomada de decisões relevantes, os cidadãos desenvolveriam um senso maior de responsabilidade cívica e comprometimento com o sistema político. Isso contribuiria para a construção de uma cultura política mais ativa e engajada, fundamental para o amadurecimento da democracia brasileira e para a mitigação das dificuldades inerentes ao presidencialismo, que muitas vezes é criticado pela sua pouca permeabilidade à participação popular.

A importância do engajamento popular para o bom funcionamento do presidencialismo é tamanha que André Hariou, ao analisar os motivos pelos quais o presidencialismo deu certo nos Estados Unidos da América e não tanto em outros lugares, destaca o espírito cooperativo e participativo dos cidadãos estadunidenses.³⁴¹

Por fim, o incentivo ao uso dos mecanismos de democracia semidireta pode reduzir o espaço para manobras políticas que visem apenas interesses particulares ou de grupos específicos. Ao colocar a vontade popular como um norte para as ações do governo, as consultas populares e iniciativas legislativas ajudam a garantir que o foco do governo esteja alinhado com as demandas da sociedade. Esse alinhamento não só melhora a qualidade da democracia, mas também dificulta práticas que fragilizam a ética política e favorecem a corrupção, temas que historicamente desafiam a estabilidade e governabilidade no presidencialismo brasileiro.

³⁴¹ HARIOU, André, op. cit., p. 437-439.

4.4 Possíveis aperfeiçoamentos à participação popular no Brasil

Até aqui se pôde concluir que a participação direta do povo pode ajudar a democracia brasileira e enfrentar alguns de seus maiores desafios. Dentre os instrumentos já previstos no nosso texto constitucional, ganham destaque as consultas populares e a iniciativa popular, institutos que se bem utilizados, podem contribuir para garantir uma maior legitimidade às decisões políticas.

Há, contudo, a possibilidade desses institutos serem aperfeiçoados, de modo a ampliar as suas potencialidades. Nesse tópico, serão sugeridas modificações, algumas de ordem interpretativa e outras de ordem positiva, que podem ajudar a tornar mais frequente o uso desses instrumentos e melhorar a sua aplicabilidade.

A primeira sugestão que se coloca está voltada aos intérpretes.³⁴² Os instrumentos de participação direta, em especial aqueles previstos no art. 14 da CF – a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo –, são inequivocadamente direitos fundamentais. Chega-se a essa conclusão tanto pela sua posição topográfica no texto constitucional, pois estão inseridos no Título II (“Dos Direitos e Garantias Fundamentais”), quanto por sua íntima ligação com o exercício das faculdades políticas, as quais permitem ao ser humano o exercício de sua autonomia pública, participando da vida pública da sociedade em que está inserido.

Cuidando-se de direitos fundamentais, os dispositivos constitucionais que veiculam esses instrumentos devem ser interpretados de modo a conferir-lhes máxima efetividade. Nesse sentido, Mônica de Melo afirma que:

“O novo sistema nascido em 1988 deve ser interpretado com vistas a conferir-lhe a maior efetividade possível. Não veio para minar a democracia representativa, e sim incrementá-la, a fim de que a população possa, nas questões que lhe interessam, participar diretamente na formulação de suas soluções”.³⁴³

Não é demais recordar que o art. 5º, §1º, da CF/88 estabelece expressamente que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação

³⁴² Na esteira dos ensinamentos de Peter Haberle, é preciso destacar que não só o Poder Judiciário interpreta a Constituição, mas também o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a própria sociedade. Nas palavras do jurista alemão: “(...) no processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado com *numerus clausus* de intérpretes da Constituição.” Ver: HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 13.

³⁴³ MELO. Mônica de, op. cit., p. 200.

imediate, previsão essa que, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, é um mandado de otimização que impõe o dever aos órgãos estatais de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais, devendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.³⁴⁴

A segunda sugestão é de caráter propositivo ao legislador constituinte reformador. A decisão final sobre as matérias que possuam um *status* axiológico superior e sejam de grande relevância para a vida política do Estado e para a sociedade, especialmente sobre princípios econômicos e morais, deveriam passar pelo crivo direto do povo, verdadeiro titular do poder político.

Assim, a Constituição de 1988 deve ser emendada para fazer constar a obrigatoriedade de consulta popular obrigatória sobre atos editados pelo Poder Público que versem sobre princípios morais de alta indagação, que envolvam discordâncias razoáveis, especialmente quando houver o choque de direitos fundamentais. Como exemplos, pode-se citar a legislação sobre o controle das redes sociais, questão hoje bastante em voga na sociedade.

Dentro desse rol de matérias de consulta obrigatória deve constar a promoção de alterações no texto constitucional por emenda. A necessidade de referendo popular para a aprovação das emendas constitucionais fortaleceria a legitimidade democrática das mudanças constitucionais e reduziria riscos de reformas que desfigurem a Constituição sem amplo respaldo social.

Isso se torna ainda mais verdadeiro ao se observar a prática constitucional brasileira, que, em pouco mais de trinta e cinco anos, já produziu 135 (cento e trinta e cinco emendas), uma média de quase quatro alterações por ano. A título de comparação, a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1789, foi emendada somente 23 (vinte e três) vezes, e a Constituição Portuguesa de 1976 foi revisada somente 7 (sete) vezes.

A exigência de participação popular para alteração do texto constitucional, longe de ser uma novidade, é adotada em diversos países, com destaque para Uruguai, Bolívia, Suíça, França, Espanha, Estônia, Uganda, Austrália, Coreia do Sul e Taiwan³⁴⁵, e já é defendido pela doutrina desde a promulgação da Constituição de 1988, com destaque para o posicionamento de José Afonso da Silva.³⁴⁶

³⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang, op. cit., p. 274-281.

³⁴⁵ ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro, op. cit., p. 89-112.

³⁴⁶ SILVA, José Afonso da, op. cit., 2017, p. 251.

A terceira sugestão é de caráter propositivo ao legislador ordinário e visa facilitar – ou mesmo viabilizar – a utilização dos instrumentos previstos no art. 14 da CF/88.

Uma das grandes dificuldades na utilização dos instrumentos de participação direta está na difícil logística de se colher o apoio necessário ao longo de um território tão extenso como o brasileiro. Isso é especialmente verdadeiro se considerada a iniciativa popular que, por força do art. 61, §2º, da CF/88, depende da subscrição de, 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, tornando emblemático que os quatro projetos de leis tradicionalmente apontados pela doutrina como exemplos de aplicação da iniciativa popular em nossa história foram, em verdade, deflagrados formalmente por outros legitimados à sua propositura, dada a grande dificuldade de reunir e auditar as assinaturas físicas exigidas.³⁴⁷

Nesse cenário, a utilização das novas tecnologias da comunicação, como a colheita de assinaturas digitais, pode facilitar a utilização dos instrumentos de participação direta. Ao menos desde 2002, diversos projetos de lei pretenderam alterar a Lei n. 9.709/98 com a finalidade de permitir que a subscrição de projeto de lei de iniciativa popular se dê por meio de assinatura eletrônica, com destaque para o PLS n.º 267/2016, aprovado em 2018 pelo Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, onde aguarda deliberação.

A quarta sugestão, também de caráter propositivo ao legislador ordinário e com o objetivo de facilitar a utilização das consultas populares é a ampliação do número de legitimados para deflagrar as consultas populares, incluindo nesse rol, além do Congresso Nacional, o Presidente da República e, principalmente, o povo.

Como já destacado, o art. 49, XV, da CRFB/88, ao prever que é competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, não limitou a iniciativa da convocação das consultas populares ao Poder Legislativo, mas somente exigiu a sua autorização após prévia provocação. Desse modo, é perfeitamente possível que o legislador infraconstitucional preveja um amplo rol de legitimados à convocação.

³⁴⁷ ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro, op. cit., p. 89-112.

A iniciativa exclusiva de parlamentares, tal qual estabelecida no artigo 3º da Lei n. 9.709/98, acaba por limitar consideravelmente a convocação das consultas populares e impede que elas sejam utilizadas como formas de desbloqueio legislativo quando há contraposição de interesses entre os representantes eleitos e o povo e como solução para impasses havidos entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A quinta e última sugestão dirige-se ao próprio povo brasileiro. Diante da impossibilidade atual de convocação direta de consultas populares, uma alternativa seria o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) como forma de compelir o Congresso Nacional a realizar referendos ou plebiscitos sobre questões de grande relevância para a sociedade. Essa estratégia utilizaria o Judiciário como meio de garantir a participação direta da população em decisões políticas essenciais, fortalecendo o exercício da soberania popular no contexto da democracia semidireta.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF foi instituída no art. 102, §1º, da CF/88 e regulamentada pela Lei n. 9.828/99. Essa ação do controle concentrado de constitucionalidade, processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal, pode ser manejada contra ato ou omissão do poder público que viole um preceito fundamental (art. 1º da lei), desde que não haja outro meio eficaz para combater essa lesão (art. 4º, §1º, da lei).

A omissão do Congresso Nacional em convocar uma consulta popular em tema de grande interesse popular, ao qual há patente e manifesta vontade do povo, titular do poder político, deliberar diretamente, viola o art. 1º, parágrafo único, e o art. 14 da CF/88, ambos preceitos fundamentais reconhecidos por toda a doutrina.

Não há, ainda, outro meio eficaz para sanar essa lesão, uma vez que as demais ações do controle direto de constitucionalidade e os remédios constitucionais não são cabíveis contra omissões administrativas que impeçam o povo de exercer o seu direito fundamental a participar diretamente de decisões políticas de grande impacto social.

É certo que a ADPF não poderá ser manejada por qualquer cidadão, já que os legitimados estão restritos àqueles previstos no art. 103 da CF/88, rol taxativo que é replicado pelo art. 2º, I, da Lei n. 9.882/99. Todavia, dentre os legitimados ativos estão o partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, da CF/88) e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da

CF/88), entidades que possuem ligação mais próxima com a sociedade civil e podem, nesses casos, ser estimuladas pelo povo a ajuizar a ADPF com tal finalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação investigou como os instrumentos de participação popular direta, previstos na Constituição Federal de 1988, podem contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira, em especial no contexto da crise de representatividade e dos desafios à teoria da separação dos poderes vividos não só no Brasil, mas em todo o mundo.

Verificou-se que democracia foi a grande vencedora, em termos políticos, do século XXI. Após a Segunda Guerra Mundial, praticamente todos os países ocidentais passaram a adotar modelos democráticos de governo, transferindo para o povo a titularidade do poder político e permitindo-lhe a escolha de seus representantes.

Se, de um lado, praticamente inexistem opositores diretos ao modelo democrático, de outro não se pode ignorar que não há tranquilidade quanto ao conteúdo e forma de exercício do regime democrático. Não é incomum, em meio aos debates travados em sociedade, dois lados opostos sobre uma questão tacharem os argumentos da parte contrária como antidemocráticos ou elevarem suas próprias razões em nome da democracia.

Isso ocorre porque o termo democracia, estando na base do jogo político, é muitas vezes apropriado pelo discurso não em seu significado técnico, mas a partir de seu valor sentimental, como simples recurso retórico. Mas não só. Mesmo dentro da tecnicidade da Ciência Política e do Direito Constitucional, existem importantes e profundas divergências sobre o que é realmente a democracia e como ela deve ser implementada.

Em meio a essa dificuldade terminológica, uma questão vem ganhando maior destaque nos últimos anos. Se antigamente a democracia fora estabelecida na Grécia Antiga de forma direta, hoje tal forma se torna absolutamente inviável, dado o tamanho e complexidade dos Estados modernos. A representação foi, portanto, a forma escolhida para instrumentalizar o regime democrático.

Todavia, com isso estabeleceu-se uma lógica de perde-e-ganha. Não há como a representação atender integralmente os anseios do povo e, naturalmente, surgem descolamentos entre o povo, titular do poder político, e os representantes eleitos, que exercem efetivamente o poder político durante o mandato.

Mais recentemente, esse cenário se agravou devido a diversos fatores: i) as deficiências do sistema eleitoral, incapaz de refletir proporcionalmente no parlamento a diversidade dos grupos sociais; ii) a degradação da deliberação parlamentar, prejudicada pelas pressões econômicas e pela intensa polarização da sociedade; iii) o avanço tecnológico, que, por um lado, estimula os cidadãos a não mais se contentarem com a representação tradicional e, por outro, facilita a disseminação massiva de desinformação e fragmenta o debate público; iv) a ineficácia das decisões legislativas, decorrente do enfraquecimento da soberania dos Estados diante da globalização, que transferiu para outras instâncias a resolução de temas socialmente relevantes; e v) a pós-modernidade, marcada pela atomização da sociedade, dificultando que os destinatários das decisões políticas e econômicas identifiquem quem realmente controla o poder.

Paralelamente, desenvolveu-se uma crise na teoria da separação dos poderes, outro pilar das democracias modernas. Embora a divisão dos Poderes naturalmente gere impasses na vida política, a Constituição, em situações normais, oferece soluções ao definir competências, funções atípicas e mecanismos de freios e contrapesos, possibilitando a resolução gradual dos conflitos. Contudo, em crises políticas extraordinárias, quando não há consenso sobre o interesse público ou sobre os meios para alcançá-lo, as diretrizes constitucionais podem se revelar insuficientes.

Diante desse cenário, surgem diferentes teorias sobre quem deve exercer o papel de árbitro entre os Poderes para pôr fim à crise. Alguns autores defendem que essa função caberia a um dos Poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário. Outros argumentam que caberia a um órgão ou instituição externa à tripartição clássica, como um Poder Moderador ou mesmo as Forças Armadas, a responsabilidade de apaziguar o conflito. A busca por uma solução definitiva para esses impasses permanece em aberto, refletindo desafios teóricos e práticos na organização política contemporânea.

Nesse contexto, a democracia semidireta surge como um modelo híbrido que busca equilibrar a representatividade com a participação ativa dos cidadãos. Ao permitir que o povo interfira diretamente nas decisões políticas mais relevantes, esse

modelo fortalece a legitimidade do regime democrático, oferecendo uma resposta potencial às crises de representatividade e de separação dos poderes.

A experiência internacional demonstrou que países como Suíça e Estados Unidos conseguem articular com sucesso mecanismos de participação popular direta, possibilitando que a vontade popular influencie diretamente o processo decisório. Esses exemplos revelam que a adoção desses instrumentos não compromete a estabilidade política, mas, ao contrário, pode reforçar a confiança das pessoas nas instituições democráticas.

A garantia a uma maior participação popular pode amenizar a crise de representatividade, conferindo maior legitimidade às democracias contemporâneas e resolver impasses entre os Poderes, em especial entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, de modo a conferir estabilidade ao sistema.

No contexto brasileiro, a subutilização dos mecanismos de participação popular já positivados no texto constitucional é sintomática de um sistema político ainda marcado pelo personalismo e pela centralização do poder. A análise histórica demonstrou que, embora a Constituição de 1988 tenha rompido com o autoritarismo e consolidado um Estado Democrático de Direito, na prática os instrumentos participação popular não foram culturalmente incorporados.

A pesquisa conclui que o aprimoramento da participação popular no Brasil pode ser útil à solução da crise de representatividade vivida no país, na medida em que a participação popular pode romper com as tradições oligárquicas, coronelistas, clientelistas e populistas que historicamente grassam a vida pública brasileira; e pode atenuar a incapacidade de o sistema eleitoral proporcional em lista aberta assegurar uma composição parlamentar que reflita de forma fiel a diversidade dos grupos sociais.

Pode, também, ser uma solução viável para amenizar as adversidades apresentadas pelo presidencialismo de coalização brasileiro, pois as consultas populares e a iniciativa popular têm o condão de por fim a eventuais impasses entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, garantindo maior governabilidade e estabilidade.

A partir desse cenário, torna-se imperativo que o Brasil avance na implementação desses instrumentos, adaptando-os à sua realidade social e política, para que a soberania popular seja efetivamente exercida e respeitada. Com essa finalidade, são formuladas cinco sugestões:

1) Os dispositivos constitucionais que regulamentam os instrumentos de participação popular, com destaque para o art. 14 da CF/88, devem ser interpretados de modo a lhes conferir máxima efetividade.

2) A Constituição de 1988 deve ser emendada para tornar obrigatória a convocação de consultas populares para a tomada de decisões que versem sobre princípios morais de alta indagação e para aprovação de emendas constitucionais.

3) A alteração da legislação infraconstitucional que disciplina os instrumentos de participação popular para permitir o uso das novas tecnologias na colheita de assinaturas para o exercício da iniciativa popular, viabilizando sua utilização efetiva.

4) A alteração da legislação infraconstitucional que disciplina os instrumentos de participação popular para ampliar o rol de legitimados para deflagração de consultas populares, incluindo, além do Congresso Nacional, o Presidente da República e, sobretudo, o próprio povo.

5) O ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) como meio de compelir o Congresso Nacional a realizar referendos ou plebiscitos sobre questões de grande relevância para a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalização: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ADRADOS, Francisco Rodríguez. **La democracia ateniense**. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

AGOSTINHO. **Confissões**. Trad. J. Oliveira e A. Ambrósio de Pina. 28 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

ALMEIDA, Luyza Marks de. **A degeneração democrática do presidencialismo: da origem norte-americana ao contexto brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2023.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. 5ª ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 23 ed. Santana de Paranaíba: Manole, 2021.

ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. **A Constituição brasileira e os desafios para o combate à desigualdade de gênero**. In: A Constituição por elas: a interpretação constitucional sob a ótica das mulheres. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2021, p. 940-953.

ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de; BASTOS, Juliana Cardoso Ribeiro. **A democracia participativa e a revogação popular de mandatos (recall): alternativas ao déficit democrático brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC, Belo Horizonte, ano 12, n. 42, p. 89-112, set./dez. 2018.

ARDANT, Phillipe; MATHIEU, Bertrand. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. 30ª ed. Paris: LGDJ, 2018-2019.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**, trad. Edson Bini, 4ª ed., São Paulo: Edipro, 2014.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

BARBOSA, Rui. **Novos discursos e conferências**. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 1933.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018

BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. ***Traité de Droit Constitutionnel***. Nova edição. Paris: Dalloz, 1933.

BARZOTTO, Luiz Fernando. **A democracia na constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Vol. 5. São Paulo: Saraiva, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zatar, 2021.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. Editora Ática S.A.: São Paulo, 1991.

BENOIST, Alain de. ***Le moment populiste: droite-gauche c'est fini!***. Paris: Pierre--Guillaume de Roux, 2017.

BIANCHINI, Fernando Novelli. **Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville**. Campinas: Millennium Editora, 2014.

BICKEL, Alexander. ***The least dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics***. Second Edition. London: Yale University Press, 1986

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 19ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática democrática**. Trad. Daniela Becaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRAGA, Ana Luiza de Moraes Rodrigues. **O relativismo moral em Hans Kelsen: Da democracia à teoria do direito**. Londrina: Editora Thoth, 2023. *E-book*.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

BURDEAU, Georges. ***La democracia***. Trad. Ángel Latorre. Santiago: Ediciones Olejnik, 2019.

BURDEAU, Georges. ***Manuel de Droit Constitutionnel et institutions politiques***. 20ª edição. Paris: Librairie Générale de Droit e Jurisprudence, 1984.

CAETEANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Erick Beyruth de. **Democracia direta no Brasil: condições e possibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Trad. Joana Angélica d'Ávila Melo. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Trad. Amador Cisneiros. 2 ed. São Paulo: Edipro, 2011.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2007.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França**. Trad. Maria do Céu Carvalho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2014.

CORASSIN, Maria Luiza. **Sociedade e política na Roma Antiga**. São Paulo: Atual, 2001.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga: estudos sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Trad. Edson Bini. 4ª ed. São Paulo: Edipro, 2009.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Marya Silva Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUNN, John. **A história da democracia**. Trad. Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

DUVERGER, Maurice. ***Droit Constitutionnel et Institutions Politiques***. 4ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1959.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. **Constituinte ou Congresso com Poderes Constituintes**. In: FAORO, Raymundo et al. *Constituição e constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. **Feudalismo: uma sociedade religiosa, guerreira e camponesa**. São Paulo: Moderna, 1999.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello (1991). **Presidencialismo ou Parlamentarismo**. *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, 32, 115-126.

GENDZEL, Glen. ***The People versus the Octopus: California Progressives and the Origins of Direct Democracy***. *Siècles*, n. 37, 2013.

GRESPLAN, Jorge. **Revolução Francesa e Iluminismo**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2022.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **História Antiga**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2022.

GUIZOT, François. **A história das origens do governo representativo na Europa**. Trad. Vera Lucia Joscelyne. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. II. 2ª ed. Trad. Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. ***The Federalist Papers***. New York: Signet Classics, 2003.

HARIOU, André. ***Droit constitutionnel et institutions politiques***. 5ª ed. Paris, Montchrestien, 1972.

HELD, David; McGrew, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

HILL, Christopher S. **O século das revoluções, 1603-1714**. Trad. Alzira Vieira Allegro. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

HORBACH, Carlos Bastide. **O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 43, n. 172, p. 7-22, out./dez. 2006.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KARNAL, Leandro. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2021.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Vera Barkow. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

KERSHAW, Ian. **Hitler: 1889-1936 Hubris**. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LE GOFF, Jacques. **A civilização do Ocidente medieval**. Trad. Mônica Stahel. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LE MOS, Leany; RICCI, Paolo. **Individualismo e partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições**. In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JUNIOR, Cesar (Org.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

LEONCY, Léo Ferreira. **Processo legislativo estadual: o caso da iniciativa popular**. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil. 1ª ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LESSA, Pedro. **Do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Trad. Renato Aguiar. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINZ, Juan José. **Democracia presidencial o parlamentar. ¿Que diferencia implica?** In: J.J. Linz e Arturo Valenzuela (Comps.), La crisis del presidencialismo: perspectivas comparativas. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LOCKE, John. **Dois tratados do governo civil**. Trad. Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradución por Alfredo Gallego Anabitarte. 2 ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. 13ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2021.

MAIA, Paulo Sávio Peixoto. **A crítica de Carl Schmitt à democracia parlamentar: representação política como ato de fé, plebiscito como condição da identidade**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 185 jan./mar. 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo Ltda., 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Fabio Kataoka. Barueri: Garnier, 2023.

MARANHÃO, Jarbas. **Partidos políticos e democracia**. Revista de Informação Legislativa. Número 201, jan./mar. 2014, p. 245-249.

MARSÍLIO DE PÁDUA. **Defender of the peace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MARTINS, Ives Gandra. **Minha interpretação do artigo 142 da Constituição Federal**. Conjur, 2021.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular: mecanismos constitucionais de participação popular**. Porto Alegre: Fabris, 2001.

MILLER, Kenneth. **Direct democracy and the Courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3º v. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Thiago Vargas, Ciro Lourenço. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAES, Luís Edmundo. **História contemporânea: da Revolução Francesa à Primeira Guerra Mundial**. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2023.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017

MOSSÉ, Claude. **Péricles: o inventor da democracia**. Trad. Luciano Vieira Machado. São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

NEVES, José Roberto de Castro (org.). **Os grandes julgamentos da história**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. **Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: o caso das razões originárias de sua adoção**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Ano 52, Número 205, p. 261-270, jan./mar., 2015.

PERNOUD, Régine. **As origens da burguesia**. 2ª ed. rev. e atual. de acordo com a 4º ed. francesa (1969), Publicações Europa-América, título original: Les origines de la Bourgeoisie.

PLATÃO. **Diálogos V: O banquete; Mênon (ou da virtude); Timeu; Crítias**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2010.

POSNER, Richard A. **The speech market and the legacy of Schenck**. In: BOLLINGER, Lee C.; STONE, Geoffrey R. Eternally vigilant: free speech in the modern era. London: University of Chicago Press, 2002

PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1957.

QVORTRUP, Matt. **Direct democracy: a comparative study of the theory and practice of government by the people**. Manchester: Manchester University Press, 2017.

RATZINGER, Joseph. **Verdad, valores, poder: piedras de toque de la sociedad pluralista**. Trad. José Luis del Barco Collazos. Madrid: Ediciones RIALP, 1995.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

REALE, Miguel. **Liberdade e democracia**. São Paulo: Saraiva, 1987.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **Quem deve ser o guardião da constituição? Do poder moderador ao Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

ROMERO, Sylvio. **Parlamentarismo e presidencialismo na República brasileira: cartas ao conselheiro Ruy Barbosa**. Rio de Janeiro, Companhia Impressora, 1893.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

SÁEZ, Manuel Alcántara; LÓPEZ, Francisco Sánchez. **Veto, insistencia y control político**. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, n. 19, p. 153-179, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da representação no Estado representativo moderno**. Trad. Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

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

SIÈYES, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tier État?** 4ª ed. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 10ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOARES, Alessandro. **A democracia direta no constitucionalismo latino-americano e europeu: análise comparada de Venezuela, Equador, Brasil e Espanha – uma proposta lege ferenda diante das Jornadas de Junho de 2013 e do golpe institucional contra Dilma Rousseff**. São Paulo: LiberArts, 2017.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Dicionário de política**. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021.

STRAUSS, Leo. **História da filosofia política**. Trad. Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUSTEIN, Cass R. **The future of free speech**. In: BOLLINGER, Lee C.; STONE, Geoffrey R. *Eternally vigilant: free speech in the modern era*. London: University of Chicago Press, 2002

TAVARES, André Ramos. **Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79-103, jan./mar. 2007.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Democracia direta na Califórnia: aspectos jurídicos e políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. Trad. Pablo Costa e Hugo Medeiros. Campinas: Vide Editorial, 2019.

VEGA, Pedro de. ***La reforma constitucional y la problematica del poder constituyente***. Madrid: Tecnos, 1991.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV, São Paulo, 4(2), p. 441-464, jul./dez. 2008.

VILE, M. J. C. ***Constitutionalism and the separation of powers***. 2ª ed. Indianopolis: Liberty Fund., 1998.

WALDRON, Jeremy. ***Separation of powers in thought and practice***, Boston, Boston College Law Review, 54, Rev. 433, 433-467, 2013.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Trad. Mônica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.