



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Crise da Democracia Representativa e a Ascensão da Democracia Participativa

Leonardo de Almeida Fragoso

Rio de Janeiro
2014

LEONARDO DE ALMEIDA FRAGOSO

A Crise da Democracia Representativa e a Ascensão da Democracia Participativa

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professores Orientadores:
Mônica Areal
Néli Luiza C. Fetzner
Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2014

A CRISE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A ASCENSÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Leonardo de Almeida Fragoso

Graduado em Direito pela Universidade
Estácio de Sá – Campus Tom Jobim.
Advogado.

Resumo: A democracia, assim como seu conceito, sofreu grande transformação durante sua história, desde sua origem em Atenas, na Grécia Antiga, até os dias de hoje. Atualmente a democracia representativa enfrenta uma forte crise de legitimidade, provocada pelo afastamento entre as decisões e atitudes dos representantes da vontade do povo representado. A solução para essa crise é o aperfeiçoamento e a ampliação dos mecanismos de democracia participativa.

Palavras-chave: Constitucional. Democracia. Democracia Participativa.

Sumário: Introdução. 1. Aspectos gerais sobre democracia. 2. O enfraquecimento da representação. 3. Democracia participativa como solução da crise. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O artigo científico busca tratar da evolução da crise que o modelo de democracia representativa vem enfrentando e trazer como solução a esta crise o aperfeiçoamento e a ampliação dos mecanismos em que o povo exerce o poder diretamente.

A palavra democracia tem etimologia grega, sendo formada pela junção de duas palavras: *demos* e *kratos*. Seu significado denotativo é o poder do povo. Ou seja, é o regime de governo no qual os cidadãos têm a responsabilidade de exercer o poder, tomar decisões políticas. Tal conceito de democracia vem sofrendo alterações com a evolução histórica da sociedade, assim como seu modo de exercê-la.

Esse regime de governo pode existir nos sistemas de governo presidencialista, parlamentarista, monárquico constitucional e republicano.

A democracia pode ser exercida de forma direta ou indireta. Nesta, os cidadãos elegem seus representantes para que estes tomem decisões em nome de seus eleitores. Já na

democracia direta, participativa ou pura, o próprio povo é quem exerce o poder por meio do voto direto, em assuntos delimitados.

A forma de democracia mais adotada pelos Estados é a representativa. Estas, porém, vem sofrendo forte crise atualmente, que se explica pelo distanciamento entre a concepção ideal de qualquer modelo de democracia representativa, como pensada no momento de sua criação, da realidade de hoje, tornando-se arcaica e ultrapassada perante a complexidade da sociedade contemporânea.

A principal imagem a que se remete quando se fala de crise da democracia representativa é a deficiência que existe nos representantes em representar o povo. Tais representantes são vistos hoje como políticos profissionais, pois agem especificamente conforme a vontade do partido, que oferecem propostas de governo que vão em direção oposta à vontade dos cidadãos que os elegeram. Além disso, tais representantes têm como prática o uso da coisa pública como se privada fosse.

O distanciamento entre essas decisões e a vontade popular retira a legitimidade dos nossos governantes e de suas escolhas.

Diante dessa crise, surge como melhor solução a alternativa de ampliar as formas de participação do representado, dando maior importância à democracia direta, participativa ou pura.

Os princípios que norteiam e compõem a estrutura constitucional da democracia participativa são: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular, o princípio da soberania nacional e o princípio da unidade da Constituição.

Além das formas de participação popular previstas na Constituição da República, há também, outras que se consolidaram no ordenamento jurídico estrangeiro, que seriam perfeitamente aceitas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A principal dificuldade da democracia participativa é materializá-la e colocá-la em prática, uma vez que isso depende de pessoas eleitas que não representam a vontade popular, e querem se perpetuar no poder, concentrando-o em suas mãos.

Diante desse quadro, o presente trabalho tem como escopo a busca de instrumentos que melhorem e ampliem a democracia brasileira e, conseqüentemente, o Direito Constitucional.

1. ASPECTOS GERAIS SOBRE DEMOCRACIA

O termo democracia vem do grego antigo e significa “governo do povo”, detentor da soberania e do poder político. O sistema de governo da democracia grega serviu de modelo para todos os Estados Modernos, cujos povos tenham optado por livre manifestação histórica e cultural, adotar um sistema político democrático.

A Grécia antiga, mais especificamente Atenas, foi o ventre de onde nasceu a democracia. Este sistema de governo surgiu no século VI a.c. com as reformas de Sólon. Seu propósito era se um sistema de governo dedicado ao povo. Para tanto, ampliou o poder da Assembleia popular da cidade, a *ekklesia*, que representava um tipo de governo da época, e criou a *Bulé*, que consistia em um conselho formado por quinhentos homens atenienses escolhidos por sorteio.¹

Neste momento histórico começa a nascer o conceito de povo cidadão. Em Atenas, eram considerados cidadãos os homens maiores de 18(dezoito) anos. As mulheres não podiam participar da vida política na Assembleia, assim como os escravos e os estrangeiros, pois estes eram de outro país, o que se justifica pelo fato dos atenienses terem em sua concepção que apenas eles eram os verdadeiros filhos dos Deuses e heróis gregos, portanto, apenas eles poderiam desfrutar da democracia.²

A *ekklesia* era a principal Assembleia da democracia ateniense na Grécia antiga. Era uma Assembleia popular aberta a todos os cidadãos do sexo masculino, com mais de dezoito anos que tivessem prestado pelo menos dois anos de serviço militar e que fossem filhos de pai e mãe naturais da *pólis*. Sua atuação era no âmbito da política externa e detinha poderes equiparados aos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Também fiscalizava todos aqueles que exerciam cargos de poder, de modo que não abusassem do mesmo e desempenhassem as suas incumbências com maior eficiência.³

Durante a guerra do Peloponeso, foi atribuída uma remuneração chamada *misthos ecclesiastikós*, aos cidadãos da *ekklesia*, uma vez que as reuniões se realizavam com frequência de cerca de quatro vezes por mês e podiam demorar um dia inteiro. Estas reuniões

¹ SCHILLING, Voltaire. *Os Gregos e a Democracia*. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/democracia.htm> Acessado em: 29 set. 2013.

² Ibid. p.1.

³ Ibid

eram realizadas em Atenas e durante o século V a.C., na colina da *Pnix*, diante da Acrópole, tendo também ocorrido na Ágora e no teatro de Dionísio.⁴

Nesse século, era eleito um *prinateu* para chefiar cada reunião, denominando-se este cargo de *epístata*. A tribuna, a partir da qual se faziam os discursos, denominava-se *bema*, e nestas Assembleias os *pritanes*, cinquenta membros de cada tribo que pertenciam ao Conselho dos quinhentos, detinham o poder máximo.⁵

O *Bulé*, Conselho dos quinhentos, era uma instituição política responsável por administrar eventos públicos e organizar reuniões da *ekklesia*. Esse Conselho também era formado por cidadãos escolhidos aleatoriamente de acordo com um sistema estabelecido pelo próprio Sólon. Os cargos eram rotativos e os membros do Conselho duravam apenas um ano no cargo.⁶

Outra célebre instituição política da democracia ateniense era o conjunto dos júris populares. Não havia nada que se assemelhasse a um juiz na democracia ateniense. Os casos de ofensa, sacrilégio, “inconstitucionalidade” e outros crimes eram julgados por um júri escolhido à sorte dentro de um grupo de cidadãos que se candidatavam para esse serviço. Os litigantes realizavam sua defesa sem auxílio de advogados e aguardavam uma decisão peremptória dos jurados.⁷

Clístenes, conhecido como o “pai da democracia ateniense”, outorgou um poder ainda maior ao corpo de cidadãos de Atenas.⁸

A democracia ateniense, no seu auge, consistia, basicamente, na soberania da Assembleia popular, na qual todos os cidadãos tinham direitos iguais de voto e fala, a despeito de suas condições econômicas ou de sua instrução. A Assembleia ateniense decidia tudo em sua democracia.⁹

Os maiores oficiais do Estado, os *estrategos*, eram eleitos para permanecer no cargo apenas por um ano, não havendo possibilidade de reeleição. Quase todos os outros cargos públicos da *pólis* eram preenchidos por cidadãos escolhidos por sorteio, de forma que todos os atenienses eram obrigados a participar da vida política da cidade. Com efeito, os gregos

⁴ Ibid. p.2.

⁵ Ibid. p.2.

⁶ Ibid. p.3.

⁷ Ibid. p.3.

⁸ Ibid. p.3.

⁹ Ibid. p.4.

acreditavam que o método de escolha pela sorte era essencialmente democrático, deferente das eleições, que se baseavam num princípio aristocrático, na escolha dos melhores.¹⁰

O enfraquecimento da *pólis* levou o conceito de democracia a cair em relativo desuso e a proximidade de ser extinto das discussões políticas, principalmente durante a Idade Média e o Feudalismo, que tinham no poder absoluto do Papa e do Rei a sua sustentação.¹¹

Maquiavel, no século XV, em seu famoso livro, *O Príncipe*, iniciou a retomada e reinserção da democracia nas discussões políticas, ainda que em parte do Ocidente. A partir do século XVII, Locke, Hobbes, Rousseau, Montesquieu, entre outros, consolidaram as bases da democracia que temos atualmente.¹²

John Locke (1632-1704), considerado o pai da Teoria Política Liberal dos séculos XVII e XVIII, foi um dos primeiros a afirmar que o poder dos governos só existe em livre acordo político e que o Poder Executivo deveria atuar em concomitância ao Poder Legislativo, sendo este um contraponto e fiscalizador daquele.¹³

Para ele, o Estado é um acordo jurídico-político entre os membros da sociedade e que possui existência abstrata, mas que também tem leis que lhe obrigam a determinadas ações sócio-políticas direcionadas para o bem comum. Essas leis devem refletir a cultura e a vontade da sociedade.¹⁴

Thomas Hobbes(1588 – 1679), em *Leviatã*, argumenta que o fim último do homem, ao ter se organizado na forma de Estado, seria o cuidado com a própria conservação. A única forma para que seja estabelecido um poder em comum capaz de defender a multidão de outras que lhe sejam hostis e dela mesma, em brigas internas, seria garantir um sistema de segurança eficiente, por todos assim reconhecido e, que, além disso, lhe garantisse melhores condições de vida.¹⁵

A multidão confere todo seu poder a uma pessoa ou a uma Assembleia de pessoas, que passa a exercer o poder conferido, em nome dela, que unida num só corpo e mente constitui-se no grande Leviatã, que se legitima pela vontade da maioria.¹⁶

¹⁰ Ibid. p.4.

¹¹ Ibid. p.4.

¹² GALVÃO, Carlos Fernando, e MEFFE, Corinto. *Democracia – Do Conceito à Prática – Da Representação à Participação*. São Paulo: Claridade, 2010. p.20.

¹³ Ibid. p.21.

¹⁴ Ibid. p.22.

¹⁵ Ibid. p.26.

¹⁶ Ibid. p.26.

Jean – Jacques Rousseau (1712 – 1778), o fundador da democracia, em *Contrato Social*, definiu este como uma proposta de encontrar uma forma de associação que defenda e proteja as pessoas e os bens de cada associado com toda força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece, contudo, a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes.¹⁷

Apenas a vontade geral podia dirigir as forças do Estado e dar-lhe uma finalidade que levasse ao bem comum. A oposição de interesses particulares tornou necessário o surgimento do Estado e o Pacto Social entre suas partes o possibilitou. Diante disso, se não fosse o exercício da vontade geral, a soberania não podia ser alienada e o soberano seria representado por si mesmo. O poder pode ser transmitido ou conquistado, mas não a vontade geral.¹⁸

Barão de Montesquieu (1689 - 1755), em *Do Espírito Das Leis*, argumenta que os homens, quando estão em sociedade, perderiam sua franqueza natural, igualdade dentre eles desapareceria e um estado de guerra começaria. Quando uma sociedade se sentisse mais forte, iniciaria uma guerra contra outras. O indivíduo que se sentisse mais forte em uma sociedade tentaria amealhar para ele as vantagens que pudesse auferir. Nesse sentido, as leis humanas existiriam para regular as relações sociais e evitar as guerras internas e externas.¹⁹

Na democracia, parece muitas vezes que o povo faz o que quer, mas a liberdade política não consistia nisso, uma vez que numa sociedade baseada em leis, há limites à ação das indivíduos e dos grupos sociais.²⁰

A concepção moderna de democracia começa a nascer no século XVIII, com o fim do regime absolutista, alcançado pelas revoluções burguesas, em especial a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789.

Isso ocorreu porque, com o fim do Absolutismo, os homens deixaram de ser súditos, subordinados a vontade de um Rei e se transformaram em cidadãos, recuperando assim, o princípio democrático.

A Revolução Americana de 1776 culminou na separação da Grã Bretanha e a criação de um governo central para os novos “Estados Unidos”, tornando-se o primeiro Estado importante a ser uma República. Importante também foi a separação entre governo e religião,

¹⁷ Ibid. p.26.

¹⁸ Ibid. p.27.

¹⁹ Ibid. p.27.

²⁰ Ibid. p.27.

sendo o primeiro país a ser considerado laico, previsto na própria Constituição Americana, que proíbe o governo de adotar uma religião.²¹

Surge com os Estados Unidos a democracia americana, talvez não no sentido perfeito, mas de uma forma mais completa que outros grandes Estados da época. As palavras iniciais da Constituição são “Nós, o Povo”. Desde então, a democracia se espalhou mais, e mais profundamente, na vida americana. A ela estava ligada a desconfiança por um governo central e, assim, a democracia foi acompanhada por um grau inigualável de liberdade política e prática dos cidadãos americanos na sua vida diária.²²

A Revolução Francesa de 1789, insculpida com a influência e os ideais democráticos de Rousseau, principalmente em seus dogmas de igualdade e supremacia da maioria, surgiu também com importância relevante para a democracia.

Dentro dessa Revolução, pode-se destacar como relevante o fim dos privilégios feudais, a transição e transformação do país em uma República, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a promulgação da Constituição de 1791, que foi marcada pela inserção do voto no Estado francês.

O privilégio do voto restringia-se aos que pagassem um imposto direto equivalente a três dias de salário, enquanto a elegibilidade para os cargos importantes era limitada aos cidadãos de certas posses.²³

Quanto à estrutura do governo, a característica principal era a separação dos poderes. Os fundadores do novo sistema haviam feito suas as ideias de Montesquieu sobre a independência do legislativo, do executivo e do judiciário.²⁴

O poder de fazer leis era confiado a uma Assembleia Legislativa eleita indiretamente pelo povo, de acordo com um processo semelhante àquele que se adotou originalmente para a escolha do presidente dos Estados Unidos.²⁵

O rei foi privado do controle que havia exercido sobre o exército, a igreja e a administração local. Proibia-se aos seus ministros comparecerem à Assembleia e, ele próprio,

²¹ J.M. Roberts, *A Europa à Conquista do Mundo*. Disponível em: <http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/era.pdf>. Acesso em 13 jan. 2014.

²² Ibid. p.1.

²³ BURNS, Edward McNall, *História da Civilização Ocidental*. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. Disponível em: <http://www.consciencia.org/a-revolucao-francesa-1789-1799-historia-da-civilizacao-ocidental>. Acessado em: 13 jan. 2014.

²⁴ Ibid. p.1

²⁵ Ibid.

não tinha qualquer interferência no processo da legislação, salvo o veto suspensivo podia ser anulado pelo voto da Assembleia em três seções consecutivas.²⁶

Destarte o novo sistema, ainda que muito afastado da monarquia absoluta, decididamente não era um governo que as massas pudessem considerar como seu.

Para Jürgen Habermas, o que afirma a atualidade da Revolução Francesa é o Estado democrático de direito. A democracia e os direitos formam o núcleo universalista do Estado constitucional, que resultou de múltiplas variantes dessas Revoluções.²⁷

Na opinião do autor, a Revolução Americana resultou, de certa forma, dos acontecimentos, ao passo que os protagonistas da Revolução Francesa tinham consciência de estarem fazendo uma revolução.²⁸ Para ele, “a França é o país que descobre a cultura democrática através da revolução e que revela ao mundo uma das consciências mais fundamentais do agir histórico”²⁹.

O conceito de democracia é dinâmico, sofreu, e vem sofrendo, grande mutação com o passar da história. Era conceituada, em sua origem, como o governo do povo, governo do cidadão. Assim, é papel árduo encontrar um conceito para democracia, e impossível estabelecer um que seja definitivo.

Habermas trata a democracia como princípio, sendo a reformulação da ética do Discurso no que diz respeito ao princípio democrático, que introduz uma distinção entre o princípio moral e o princípio da democracia, objetiva uma fundamentação do direito a partir da Teoria do Discurso.

O princípio da democracia, destina-se a amarrar procedimentos de normatização legítima do direito. Ele significa que, somente podem pretender validade legítima, as leis jurídicas capazes de encontrar o assentimento de todos os parceiros do direito, num processo jurídico de normatização discursiva.³⁰

Pressupondo que é possível uma formação política racional da opinião e da vontade, o princípio da democracia afirma como através de um sistema de direitos garantidor da simetria de participação de todos em processos de normatização jurídica, condição

²⁶ Ibid. p.1.

²⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997, p. 252.

²⁸ Ibid. p.252.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid. p.242

anteriormente estabelecida pelos pressupostos comunicativos implicados nesta mesma normatização jurídica, pode ser institucionalizado.

Efetivamente, temos aqui a possibilidade da decisão racional de questões práticas, ou seja, a possibilidade de todas as fundamentações, passíveis de realização discursiva e negociáveis procedimentalmente, de onde dependerá a legitimidade das leis.

O que mostra a dimensão performativa da prática da autodeterminação dos membros da comunidade de direito, os quais, reconhecendo-se mutuamente como iguais e livres numa associação livremente estabelecida, podem conferir o assentimento necessário à validação legítima das leis. Dessa forma, o princípio da democracia não apenas estabelece em processo legítimos de normatização, como também orienta a produção do próprio *medium* do direito.

Habermas diz que “certamente a fonte de toda a legitimidade está no processo democrático da legiferação; e esta apela, por seu turno, para o princípio da soberania do povo”³¹ A ideia é mostrar que a legitimidade da lei é baseada na racionalidade imanente à própria lei, que por sua vez é dependente e aberta para as dimensões de uma racionalidade comunicativa subjacente ao *medium* do direito, de tal forma que, nas sociedades modernas, a lei possa cumprir o papel de estabilização de expectativas pela preservação de uma conexão interna com as forças socialmente integradoras da ação comunicativa.

Habermas pretende haver reconciliado democracia e direitos individuais de tal forma que nenhum dos dois se subordine ao outro. O sistema de direitos não pode ser reduzido nem a uma perspectiva moral dos direitos humanos, nem a uma perspectiva ética da soberania popular, porque a autonomia privada dos cidadãos não deve ser posta nem acima, nem subordinada à sua autonomia política. A co-originariedade do sistema de direitos e do princípio da democracia reflete a mútua pressuposição da autonomia pública e privada dos cidadãos, que por sua vez é derivada da interpenetração da forma legal e do princípio do discurso que deve acontecer se os cidadãos regulam sua vida em comum pelos meios do direito positivo.

Assim, Habermas pretende a condição de universalidade para este sistema de direitos no sentido de apresentar um esquema geral pressuposto pelas matérias legais, sem contudo afirmar um conjunto pré-estabelecido de direitos naturais.

O sistema de direitos deve ser desenvolvido de forma politicamente autônoma pelos cidadãos no contexto de suas próprias e particulares tradições e história. Os direitos que

³¹ Ibid p. 98

garantem a autonomia pública, como aqueles que garantem a autonomia privada, devem assumir a forma de liberdades individuais do sujeito. Isto significa que repousa sobre os próprios cidadãos a escolha sobre o exercício de sua liberdade comunicativa.

Há de se observar que a juridificação da liberdade comunicativa revela o fato de que a liberdade legal não está garantida pela forma da lei sozinha, mas depende das fontes sob o seu controle, isto é, a realização de processos de formação racional da opinião pública e da vontade no seio da esfera pública autônoma.

Norberto Bobbio traz uma definição mínima de democracia. Para ele a democracia é “um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.³²

O Autor diz que a democracia pode ser considerada “um conjunto de regras, primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”.³³ Este conjunto de regras e procedimentos visa a promover a convivência pacífica entre grupos diferentes: “por Estado democrático entendo aquele Estado que está baseado num pacto de não-agressão entre diferentes grupos políticos e na estipulação, entre estes mesmos grupos, de um conjunto de regras que permitam a solução pacífica dos conflitos que poderão surgir entre eles”.³⁴

Para o jurista Dalmo de Abreu Dallari³⁵, para se ter um Estado Democrático ideal e real deverão ser atingidos determinados pressupostos: A) A eliminação da rigidez formal. Não haveria um Estado Democrático com uma forma pré-estabelecida. Para que o Estado seja democrático, ele deve atender a concepções de valores fundamentais de certos povos em determinada época, logo deve existir uma certa flexibilidade do Estado para se adaptar a cada exigência de cada circunstância. Sendo assim, não podemos fixar um modelo democrático válido para todas as épocas e todos os tempo; B) A supremacia da vontade do povo. Deve-se prevalecer a vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. A Democracia implicaria em autogoverno, exigiria que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado. E pelo fato de o povo ser uma unidade heterogênea, temos que ter a certeza que sua vontade fora livremente formada, e depois de formada essa vontade deve ser livremente externada, ou seja, livre de qualquer tipo de coação ou vício de qualquer

³² BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*- Uma Defesa das Regras do Jogo. Tradução de: NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro. 6. ed. Paz e Terra 1997, p. 22.

³³ Ibid. p. 30.

³⁴ Ibid. p. 202.

³⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.148.

espécie. E pelo fato de todo homem ser dotado de inteligência e ser, portanto, um animal racional, é inerente se pensar que a convivência humana traz muitas divergências entre os semelhantes, assim, deve-se ter o direito de divergir; C) A preservação da liberdade. O homem sendo um ser social, ou melhor, zoopolítico, não consegue viver isolado, salvo certos casos como um acidente, que separara um homem da sociedade, a debilidade mental ou o ermitão que se encontra em um nível à parte da sociedade. Sendo assim, a liberdade humana é uma liberdade social que traz consigo os deveres e as responsabilidades.; e D) A preservação da igualdade. Seria a concepção de uma igualdade de possibilidades, pois ela admite relativas desigualdades, decorrentes de mérito individual, aferindo-se este através da contribuição de cada um à sociedade.

2. O ENFRAQUECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO

Em uma acepção ampla, o sistema representativo se refere sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado.³⁶

A concepção de representação, quando elucidada pelos dicionaristas e publicistas, sempre coincidem em indicar que mediante a representação se faz com que algo que não esteja presente se ache de novo presente.

A expressão "democracia representativa", conforme os ensinamentos de Norberto Bobbio³⁷, significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

O sistema representativo se explica por duas doutrinas: A doutrina da “duplicidade” e a doutrina da “identidade”.

A doutrina da duplicidade, alicerce do antigo sistema representativo na época do liberalismo, toma o representante politicamente por uma nova pessoa, portadora de uma vontade distinta daquela do representado, que é voltada, de maneira permanente, para o bem

³⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros 2000. p. 258.

³⁷ BOBBIO, op. cit., p.44.

comum e faz dele órgão de um corpo político espiritual - a nação - cujo querer simboliza e interpreta, quando exprime sua vontade pessoal de representante.³⁸

Esta corrente se caracteriza pela defesa da total independência do representante, o sufrágio restrito, a essência do chamado “mandato representativo” ou “mandato livre”, a separação dos poderes, a publicidade e o livre debate no plenário das assembleias.³⁹

Dentre os autores políticos que defendem esta doutrina estão Montesquieu, Burke, Blackstone e John Milton.

Montesquieu foi o primeiro que apresentou na Europa a versão continental do sistema representativo, afirmando que a maior vantagem dos representantes é que eles, em substituição do povo, são aptos a discutir os negócios. Dos eleitores bastava o representante trazer uma orientação geral. Nada de instruções particulares acerca de cada assunto, como se praticava nas dietas da Alemanha.⁴⁰

A Revolução Francesa consolidou esta doutrina, tendo Sieyès afirmado em presença da assembleia constituinte francesa que é para a utilidade comum que os cidadãos nomeiam representantes, bem mais aptos que eles próprios a conhecerem o interesse geral e a interpretar sua própria vontade.⁴¹

Sieyès vê nos cidadãos deficiência de tempo e instrução, inabilitando-os ao exercício imediato do poder e justificando a adoção das formas representativas. Segundo Sieyès, faltava-lhes instrução para compreender os projetos de lei e lazer para estudá-los.

A independência do representante é o conceito-chave da doutrina dualista, doutrina ao redor da qual gravitam teses que o liberalismo ao estabelecer-se, do século XVIII ao século XIX, forcejou por tornar válidas: a publicidade, o livre debate no plenário das assembleias, o bem comum fortalecido pelas inspirações da razão, o culto da verdade, o princípio de justiça.

A corrente doutrinária da duplicidade vigorou durante os séculos XVIII e XIX, apresentando declínio somente no século XX, quando as constituições se mostram cada vez mais híbridas, como a de Weimar em 1919, que trazia a implementação da democracia semidireta, ocorrência simultânea de um sistema representativo e mecanismos de democracia direta.

³⁸BONAVIDES, op. cit., p. 260.

³⁹Ibid. p. 260.

⁴⁰Ibid. p. 261.

⁴¹Ibid.

O Brasil pautava suas Constituições na doutrina da duplicidade. A Constituição Brasileira de 1967 e sua emenda constitucional de 1969, porém, golpearam fundo a tradição representativa das Constituições antecedentes. Com efeito, abriu-se ali largo espaço à adoção eventual do Estado partidário e seus anexos plebiscitários.

Já a doutrina da identidade, retira do representante todo o poder próprio de intervenção política animada pelos estímulos de sua vontade autônoma e o acorrenta sem remédio à vontade dos governados, escravizando-o a um escrúpulo de fidelidade ao mandante.⁴²

A aspiração básica desta doutrina consiste, essencialmente, em estabelecer a identidade e suprema harmonia da vontade dos governantes com a vontade dos governados. Consiste também em fazer, com o máximo respeito aos princípios democráticos, que aquelas vontades coincidentes venham, a rigor, apagar as distinções entre o sujeito - povo - e o objeto do poder político - governo. De modo que a soberania popular, tanto na titularidade como no exercício, seja peça única e monolítica, sem a contradição e contraste dos que na sociedade mandam e dos que nessa mesma sociedade são mandados.⁴³

Esta doutrina impregnou todo o sistema representativo durante o século XX, coadunando com as tendências contemporâneas da sociedade de massas, que se inclinam a subtrair as faculdades do representante, unindo-as a organizações partidárias e profissionais ou aos grupos de interesses e fazer do mandato cada vez mais imperativo.

A doutrina da identidade se harmoniza com a doutrina de Rousseau da soberania popular. Esta doutrina afirma que a soberania está para o cidadão assim como dez mil para um e que admitida essa proporção, a título ilustrativo, cada membro do Estado possui a décima milésima parte da autoridade soberana, sua doutrina da soberania popular abriria logicamente a porta ao advento de um sufrágio universal, que o liberalismo, com não menos congruência, iria fortemente atacar.⁴⁴

A doutrina rousseuniana deu origem ao sufrágio universal e ao mandato imperativo. A adoção constitucional destes institutos desmascarou uma das escamoteações teóricas do liberalismo, qual seja, o seu consórcio com a democracia, a liberal-democracia, como verdade única de um governo constitucional e democrático.

⁴² Ibid. p. 274.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid. p.275.

A crítica de juristas e sociólogos políticos mostrou com clareza que longe de idênticos ou pelo menos análogos, o liberalismo e a democracia, na essência, eram distintos, senão opostos. Esta oposição é mais sentida e identificada na medida em que os princípios liberais buscavam por objeto supremo atender à sustentação de privilégios de classe, numa sociedade classista, onde a burguesia dominava o poder político desde a Revolução Francesa.⁴⁵

A doutrina da identidade, porém, mesmo antes de ver seus louros com sua institucionalização em sede constitucional, já se acha ultrapassada nos fatos pela pulverização da suposta vontade popular, canalizada e comunicada oficialmente à sociedade através dos “grupos de pressão, e estes, por sua vez, alienando-se na fechadíssima minoria tecnocrática, titular em última instância de vastos poderes de representação, dos quais se investe de maneira não raro usurpatória”⁴⁶.

Estes grupos de pressão, em alguns sistemas, são mais importantes que os partidos políticos e se fazem portadores verdadeiros e inevitáveis daquela vontade, convertida, através de atos legislativos, em suposta expressão do “bem comum”, da “vontade popular”, do “interesse geral”.

Os grupos de pressão se distinguem dos grupos de interesses, uma vez que estes são organizações da esfera intermediária entre o indivíduo e o Estado, nas quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante. São grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes com os interesses e as ideias de uma determinada categoria social. São as forças sociais, profissionais, econômicas e espirituais de uma nação, enquanto aparecem organizadas e ativas.⁴⁷

Os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser a espécie. O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.

Os grupos de pressão, que nos Estados Unidos se cristalizaram em organizações estáveis, os chamados *lobbies*, autênticos escritórios com sua atividade regulada em lei, buscam uma decisão favorável e usam dos meios mais variados para alcançar este fim. Sua

⁴⁵ Ibid. p.276.

⁴⁶ Ibid. p.278.

⁴⁷ Ibid. p.558.

técnica de ação compreende desde campanhas publicitárias, da simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação.

No Brasil, isto pode ser visto com o aumento significativo de casos de escândalos envolvendo multinacionais e contratos licitatórios fraudulentos, e até mesmo promulgação de leis que beneficiam estas empresas.

O trabalho dos grupos de pressão tanto se faz de maneira direta como de maneira indireta e oculta. A pressão deles recai principalmente sobre a opinião pública, os partidos, os órgãos legislativos, o governo e a imprensa. O exemplo mais conhecido pode ser visto no *lobby* armamentista em favor do governo Bush nos Estados Unidos, o qual foi retratado e denunciado nos documentários *Fahrenheit 9/11* e *Tiros em Columbine* produzidos por Michael Moore.

No Brasil, um bom exemplo de lobby é o que aconteceu entre o governo e a Ambev na questão da venda de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol durante a Copa do Mundo de 2014. Havia uma lei que proibia a comercialização de bebidas nos estádios. Depois da ação dos *lobbyistas*, a lei foi afastada e há uma movimentação política em prol da liberação, onde a maioria dos políticos que lutam contra esta comercialização são aqueles que não foram contemplados com os favorecimentos do *lobby*.

A opinião pública é modulada ou, até mesmo, criada, para dar respaldo de legitimidade à pretensão do grupo, que esperava ver facilitada sua tarefa e por essa via indireta lograr o deferimento dos favores impetrados junto dos poderes oficiais competentes.

Dobrar a opinião e, em casos mais agudos, dar no público uma lavagem cerebral se consegue mediante o emprego dos instrumentos de comunicação de massas. O grupo mobiliza rádio, imprensa e televisão e por meios declarados ou sutis exterioriza a propaganda de seus objetivos, quer pela publicidade remunerada, quer pela obtenção da condescendência e simpatia dos que dominam aqueles meios. Produzido o clima de apoio, ao grupo se lhe depara a autoridade pública já favoravelmente predisposta aos seus interesses.⁴⁸

A pressão sobre os partidos visa de preferência aos parlamentares de modo individual. O *lobbyist* ou agente parlamentar do grupo procura convencer o deputado das boas razões de um projeto de lei, oferece-lhe farto material demonstrativo de que se trata de matéria de superior interesse público, ministra-lhe os argumentos para o debate ou a

⁴⁸ Ibid. p.565.

justificação de voto e torna claras as implicações que a posição por ele adotada poderá ter no futuro de sua carreira parlamentar.⁴⁹

É possível notar que diante da atuação desses grupos de pressão perante os órgãos políticos do país, começou a nascer uma crise de legitimidade. As Casas Legislativas e os palácios do Poder Executivo enfrentam, perante o regime representativo, a sua pior crise de legitimidade.

O afastamento entre as decisões tomadas pelos representantes e a vontade dos representados abriu uma ferida na democracia brasileira. Esta crise de legitimidade vem aumentando com o passar dos anos, sendo hoje representada por manifestações de movimentos populares descontentes com a atuação dos candidatos por eles eleitos.

Legitimidade é a confiança da sociedade nas autoridades e instituições políticas e é condição necessária, embora não suficiente, para a estabilidade política. A legitimidade depende diretamente da governança efetiva, ou seja, as formas e os resultados da ação governamental nas suas diferentes funções.⁵⁰

Governança abarca a capacidade de executar políticas e a eficácia de atingir os resultados de interesse da coletividade. Os modelos mais simples associam déficit de governança, perda de bem-estar, percepção de custos de manutenção do status quo, protestos populares e instabilidade política. O modelo pode ser linear na sequência de causalidade que tem como ponto de partida o déficit de governança. Por outro lado, o modelo circular implica que a instabilidade gera perda de bem-estar e agrava o déficit de governança.⁵¹

Nestes modelos a questão central reside na definição e na quantificação das variáveis independentes que afetam a governança, a percepção de custos crescentes de manutenção do status quo, e das variáveis que operam como catalisadores.

Inúmeros fatores endógenos e exógenos influenciam a governança. Estes fatores envolvem processos históricos, como a herança colonial, a transição democrática e o nível de desenvolvimento econômico, questões estruturais, como dotação de recursos, qualidade e fragmentação das elites, e fatores conjunturais, como a pressão internacional.

⁴⁹ Ibid. p.566.

⁵⁰ GONÇALVES, Reinaldo. *Déficit de Governança e Crise de Legitimidade no Brasil*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidade_r_goncalves_13_07_13.pdf Acessado em: 10 abr. 2014. p.2.

⁵¹ Ibid. p.3.

A percepção de custos de manutenção do *status quo* é influenciada pela liberdade de imprensa, nível de organização da sociedade civil, repressão estatal e histórico de protestos e conflitos violentos. Estas variáveis também aparecem como catalisadores que fazem com que a percepção de custos crescentes de manutenção do *status quo* se materialize em protestos populares.⁵²

O fato crucial que gerou a percepção da crise de legitimidade no Brasil foram as manifestações de junho de 2013. O povo foi às ruas demonstrar seu descontentamento com a conduta dos seus representantes.

Um dos fatos que expôs essa ferida na democracia, essa crise de legitimidade, foi a Ação Penal 470, apelidada de “Mensalão”- pretenso esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo.

O “Mensalão” demonstrou que os representantes eleitos se distanciaram do povo que os elegeu. Ao passo que a nossa Constituição da República estabelece no parágrafo único do artigo 1º que todo poder emana do povo, é em prol deste que o poder deve ser exercido. No entanto, práticas com essa esclarece que a vontade do povo não está traduzida nas atitudes e maneira como está sendo conduzido o mandato.

Muitos dos representantes exercem o poder em benefício próprio ou de um pequeno grupo. Na maioria das vezes, este pequeno grupo é formado por representantes das elites, que financiam a chegada dos representantes ao poder, recebendo em troca benefícios e favorecimentos, que podem ser de cunho econômicos, políticos e até legislativos.

Outros fatores que levaram à eclosão dessa crise que foram possíveis de serem visualizados nas manifestações de junho de 2013, e que geraram a insatisfação popular, foram o baixo crescimento da renda, aumento da inflação, reajuste das tarifas de transporte, PEC 37, demora na punição efetiva dos condenados no caso do mensalão, desperdício de recursos com a Copa e as Olimpíadas, aumento das evidências de enriquecimento de dirigentes políticos e promiscuidade com grandes empresários, etc. Entretanto, na raiz desses fatores há graves problemas estruturais. A degradação na educação e a tragédia na saúde são processos evidentes. A indignação e o desconforto da população decorrem também da hipocrisia e da inoperância dos grupos dirigentes, do abuso do poder econômico das grandes empresas e da

⁵² Ibid.

impunidade. Há também clara percepção de crise ética associada à fragilidade e degradação das instituições.⁵³

Quanto ao plano da disputa político-partidária, de uma maneira geral, a oposição é tão maculada quanto a situação. Esta é uma razão adicional que mostra que a crise é sistêmica e, não é por outra razão, que os manifestantes dispensam e, até mesmo rejeitam os partidos políticos e as lideranças tradicionais. No Brasil a promiscuidade epidêmica, que envolve dirigentes e grandes empresas e não implicava risco moral, parece ter alcançado ponto de saturação. Diante disso, há crise de legitimidade do Estado e de representação.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO SOLUÇÃO DA CRISE

Paulo Bonavides⁵⁴, citando Lincoln, que disse que “democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo”. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres.

Infere-se também que a participação ocupa, aí, um lugar decisivo na formulação do conceito de Democracia, em que avulta, por conseguinte, o povo - povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder.⁵⁵ Assim é descrita a democracia em sua essência.

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses.⁵⁶

Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação. Já com a democracia participativa, o povo passa a ser substantivo por significar a encarnação da

⁵³ Ibid. p.10.

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros. 2001. p.50.

⁵⁵ Ibid. p.51.

⁵⁶ Ibid.

soberania, mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo, e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade.⁵⁷

A principal ideia da democracia participativa é dar ao povo poder de inferir politicamente em sua própria vida. É um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

É considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. A legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional.

Há diversos mecanismos que possibilitam a participação direta do povo na política, dentre os quais se destacam como mais utilizados e conhecidos no mundo: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular.

Inserido na iniciativa popular existe ainda a discussão da possibilidade de iniciativa popular de propor Emendas Constitucionais.

A Constituição da República traz em seu artigo 14 apenas três possibilidades de participação popular na política brasileira, quais sejam, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O plebiscito é uma consulta prévia à população sobre determinada questão de interesse coletivo.

A Lei nº 9.709/98, prevê que o plebiscito poderá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo, inclusive, ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.

O primeiro plebiscito em âmbito federal foi realizado em janeiro de 1963, para a manifestação popular acerca do sistema de governo, se seria presidencialista ou parlamentarista, já que o sistema parlamentarista havia sido instituído com o intuito de impedir o governo do então presidente João Goulart, que possuía tendências socialistas, fato que assustava não só os militares como também os detentores do poder à época.

⁵⁷ Ibid. p.44.

Por meio de uma manobra política, João Goulart conseguiu conclamar o plebiscito com o objetivo de trazer de volta o sistema presidencialista ao Brasil, a fim de governar com mais liberdade. As urnas foram favoráveis à proposta e o presidencialismo foi vitorioso com 80% dos votos. Todavia, após apresentar suas “Reformas de Base”, o que despertou o medo do comunismo, o presidente João Goulart foi deposto em 1964 pelo chamado “Golpe Militar”.

O plebiscito é encontrado na Constituição da República em cinco artigos: o artigo 14, I, prevê o exercício da soberania popular também por meio de plebiscito; o artigo 18 possibilita a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; o artigo 18, § 4º, dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o artigo 49, XV, estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos; e o artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07 de setembro de 1993.⁵⁸

Somente em 18 de novembro de 1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal, foi promulgada a Lei 9.709/98, com o intuito de regulamentar os mecanismos de participação popular no Brasil, previstos nos incisos I, II e III, do artigo 14 da Constituição Federal. Essa norma legal prevê que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e que caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto, o que lhe foi submetido.

O artigo 3º da referida lei estabelece que, para questões de relevante interesse nacional, a convocação do plebiscito será feita pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, com proposta de, no mínimo, 1/3 dos integrantes de qualquer uma das Casas, ou seja, esse dispositivo legal retira das mãos do povo a possibilidade de decidir qual assunto considera relevante para ser discutido e consultado no âmbito nacional, já que restringe ao Congresso Nacional a prerrogativa de deliberar o que deverá passar ou não pelo crivo popular. No âmbito estadual e municipal, o plebiscito será convocado em conformidade com a respectiva Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal.

O plebiscito no Brasil poderá abranger duas formas: a ampla e a orgânica. A ampla versa sobre qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo. É o caso descrito no parágrafo anterior. A orgânica está relacionada com a

⁵⁸ MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.882.

incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios. Em relação aos Estados, é necessária, segundo o artigo 4º da Lei nº 9.709/98, a aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito, o qual deverá ser realizado em data e horário coincidentes em cada Estado, bem como a aprovação do Congresso Nacional, por meio de lei complementar, depois de ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. Já em relação aos Municípios, a Lei nº 9.709/98 prevê, em seu artigo 5º, a convocação do plebiscito pela Assembleia Legislativa do Estado, em conformidade com a legislação federal e estadual.

É de responsabilidade da Justiça Eleitoral os trâmites administrativos do plebiscito, tais como data, cédula de votação e instruções para realização, entre outros. Se o assunto a ser consultado constar de projeto de lei em tramitação, ou de medida administrativa não efetuada, ambos terão sua tramitação sustada até a apuração do resultado da consulta. O plebiscito será aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.⁵⁹

Referendo é um mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda constitucional. Consiste em submeter ao crivo do povo determinada espécie normativa, fator que enseja a participação popular direta na construção de seu ordenamento jurídico, e por isso amplia espaços democráticos paralelamente ao sistema político representativo.⁶⁰

O referendo entrou para o ordenamento jurídico brasileiro apenas com a Constituição da República de 1988. Está regulado na Lei nº 9.709/98, juntamente com o plebiscito e a iniciativa popular. Tal lei é bastante reticente em relação ao referendo, tanto que muitas de suas regras são as mesmas que servem de parâmetro para o plebiscito, apesar de serem institutos diferentes, que não podem ser confundidos.

O artigo 2º da referida lei diz que “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”, todavia, conforme o § 2º do dispositivo mencionado, “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

⁵⁹ Ibid. p.883.

⁶⁰ Ibid. p.882.

A diferenciação feita pela legislação está basicamente relacionada ao aspecto temporal desses institutos, pois o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, objeto de consulta, ao passo que a convocação do referendo é posterior.

A lei não especifica qualquer detalhe sobre o significado do verbo “convocar”, utilizado para ambos institutos, apesar de a Constituição da República, em seu artigo 49, XV, estabelecer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. Pela forma como o assunto está regulado, tudo indica que a lei não abre espaço para que o povo, pautando-se em um determinado número de assinaturas, possa dar início a uma consulta popular, mesmo sobre um assunto que considere de relevante interesse social. Tal fator enfraquece o próprio escopo dos mecanismos de participação popular, qual seja o de resgatar a força da soberania popular nos sistemas de democracia representativa, já enfraquecidos pela crise de legitimidade.

Apesar da Constituição da República silenciar a respeito da possibilidade ou não de conclamação de referendo para aprovação de emenda constitucional, uma interpretação sistemática do artigo 2º da Lei nº 9.709/98, que se reporta à expressão “matéria de acentuada relevância de natureza constitucional”, juntamente com os princípios de nossa atual Constituição Federal, dentre os quais o da soberania popular, aponta para a possibilidade de submeter à aprovação popular questão regulada por emenda constitucional.⁶¹

Essa espécie normativa, considerada uma manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, deve passar pela aprovação popular para obter legitimidade caso regule matéria de acentuada relevância. É o caso, por exemplo, da emenda constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, que alterou regras importantes sobre a Previdência Social, e deveria ter sido submetida a referendo após sua aprovação, dada sua relevância social. Todavia, a consulta não foi prevista nem há sinais de que ela poderá ocorrer, o que demonstra que a implementação da consulta popular no Brasil ainda é frágil.⁶²

Tanto o plebiscito quanto o referendo são aprovados ou rejeitados por maioria simples, de acordo com o resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Incumbe à Justiça Eleitoral fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula de votação, expedir instruções para a realização da consulta e assegurar um horário gratuito nos meios de comunicação em massa para os grupos debatedores esclarecerem a população sobre o assunto a ser consultado, conforme os artigos 8º e 10 da Lei nº 9.709/98.

⁶¹ NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Método, 2014. p.223.

⁶² *Ibid.* p.224.

Conforme o artigo 11 da Lei nº 9.709/98: “O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”. Tal dispositivo abre espaço para algumas indagações. Primeiramente, não indica se durante esse prazo a lei ou a medida administrativa entrará em vigor. Se entrar, e, posteriormente, o referendo rejeitar a questão, será necessário regular os efeitos jurídicos consequentes de sua anulação.

A outra indagação suscitada pelo artigo 11 está relacionada ao prazo previsto para convocar a consulta. Esse é um prazo preclusivo, no sentido de que se a consulta não for prevista nesse período, não mais poderá ser realizada. No entanto, ponderando que este lapso temporal é demasiadamente curto para que se tenha uma opinião sólida sobre a necessidade ou não da realização do referendo. A fixação de um prazo preclusivo para a conclamação do referendo é medida necessária para garantir certeza e estabilidade ao ordenamento jurídico, pois caso contrário, uma lei ou medida administrativa já consolidada poderia ser questionada a qualquer momento, como submeter a referendo, hoje, a parte geral do Código Penal, modificada em julho de 1984 pela Lei nº 7.209, o que não teria cabimento e só acarretaria incerteza e insegurança jurídica.⁶³

A iniciativa popular se auto define pelo exercício da soberania popular, ao permitir o acesso de um grupo de cidadãos, na elaboração de um projeto de lei, submetendo-o à apreciação do Poder Legislativo, desde que cumprido os pressupostos legais. A Constituição da República acolheu seu uso conforme disposto no artigo 14, inciso III, e artigo 61, § 2º.

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O número elevado de assinaturas e sua distribuição pelos Estados são fatores que, de certa forma, dificultam o exercício desse direito.

Somente após dez anos da promulgação da Constituição Federal foi promulgada uma lei infraconstitucional para regular a iniciativa popular, Lei nº 9.709/98. Esta, no entanto, cuidou de tal instituto apenas nos artigos 13 e 14. A lei infraconstitucional não desce a muitos detalhes sobre o procedimento para a realização da iniciativa popular. Todavia, vale destacar o disposto no artigo 13, §§ 1º e 2º.

⁶³ Ibid. p.230.

Essas disposições legais facilitam a redação do projeto de lei a ser apresentado para o Congresso, que deverá ser fiel ao espírito popular quando da elaboração final da lei a ser promulgada. Seria praticamente impossível exigir do povo todos os requisitos formais relacionados à técnica de redação legislativa, o que inviabilizaria por completo o instituto.

Assim, geralmente os projetos de lei advindos de iniciativa popular são apresentados em forma de moção ou de articulado. Por meio da moção, o povo apresenta ao Congresso uma redação simples expondo o assunto que deseja ver regulado. Já pelo articulado, apresenta um conjunto de itens, que guiará os parlamentares quando da elaboração da norma.⁶⁴

Uma questão polêmica relacionada à iniciativa popular diz respeito a se tal instituto pode ou não ser utilizado pelos cidadãos para propor ao Congresso Nacional proposta de emenda à Constituição.

Esta prerrogativa seria muito importante para o fortalecimento da soberania popular. No entanto, não há previsão expressa nem na Constituição nem na Lei nº 9.709/98 quanto a essa possibilidade, tanto que ambos os diplomas normativos utilizam em seus dispositivos a expressão “projeto de lei”, e em nenhum momento se reportam à expressão “projeto de emenda constitucional”. O mesmo acontece no artigo 60 da Carta Magna, que, ao regular os trâmites para a aprovação de emenda à Constituição, se silencia quanto à possibilidade de iniciativa popular. Apenas uma interpretação sistemática dos princípios constitucionais, colocando em relevo o princípio da soberania popular, poderia abrir uma porta nesse sentido.⁶⁵

A legislação também deixa uma lacuna em relação à obrigatoriedade ou não de o Congresso Nacional votar o projeto o projeto de lei advindo de iniciativa popular, e em qual prazo. Também não esclarece se o presidente da República, após os trâmites legais da votação do projeto pelos parlamentares, poderá ou não exercer o seu poder de veto. Há, no entanto, o aspecto moral que atrela tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo para a promulgação de lei originária de iniciativa popular, pois, caso contrário, cairiam em descrédito frente a seus eleitores.⁶⁶

No cenário do federalismo brasileiro, as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais também dispõem acerca da iniciativa popular. Alguns Estados foram mais abrangentes, permitindo emendar as Constituições por meio da iniciativa popular, como é o

⁶⁴ Ibid. p.2052.

⁶⁵ Ibid. p.2483.

⁶⁶ Ibid. p.2484.

caso de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Outros apenas adotaram as disposições contidas na Constituição Federal.⁶⁷

Diante disso, é perceptível que os institutos de democracia participativa previstos na Constituição da República e no ordenamento jurídico brasileiro, além de escassos, são de difícil acesso do povo. Desta maneira, é importante fomentar o acesso do povo a estes dispositivos e criar novos mecanismos para a democracia participativa ser mais completa no país.

Uma medida que seria de grande utilidade e aumentaria a participação popular na política e tomada de decisões é a adoção do *recall*.

O *recall* é um mecanismo de participação popular tipicamente norte-americano. Sua forma de aplicação mais conhecida é aquela que possibilita aos cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. Faz-se, então, uma consulta à opinião pública, solicitada por um certo número de eleitores, para que seja decidido se o candidato eleito deve permanecer ou ser destituído de seu cargo, com o direito de o impugnado apresentar ampla defesa em favor da manutenção de seu mandato político. Nos Estados Unidos, o mecanismo de remoção de autoridades em nível estadual surgiu, pela primeira vez, em 1911, na Califórnia. Desde então, quatro governadores foram removidos por meio do *recall*.⁶⁸

Doze Estados-membros da União americana aplicam o *recall*, que tem mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americano o adotam. A instituição inexistente no plano federal.⁶⁹

O *recall* tem sido aplicado não só para membros do Executivo, mas também para os do Legislativo e do Judiciário, inclusive. Existindo cerca de 20 a 25 % a favor do *recall* ele pode ser requerido. O indivíduo *recalled* pode se apresentar à reeleição, bem como fazer imprimir na cédula de votação, à guisa de se defender, os motivos de sua justificação.⁷⁰

⁶⁷ Ibid. p.2293.

⁶⁸ RAMOS, William Junqueira. *O Instituto do Recall ou Revogação do Mandato Eletivo*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948. Acessado em: 03 jun. 2014.

⁶⁹ Ibid.p.1.

⁷⁰ Ibid.

Caso seja confirmada a continuidade do sujeito no Poder, as despesas decorrentes da eleição correrão por conta dos petionários. Isso evita, ao Erário, gastos decorrentes de erro ou de conveniências políticas daqueles que propõem o *recall*.⁷¹

No Brasil, tempos atrás, existiu um sistema parecido com *recall* americano. Tratava-se de instituto que, aliado à ideia do mandado imperativo que era muito utilizado na idade média, foi aplicado apenas uma única vez, de junho de 1822 a abril de 1823, Sob a influência de José Bonifácio, que a época era vice-presidente de São Paulo, o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, estabeleceu a possibilidade de destituição dos eleitos, por iniciativa dos eleitores, caso não cumprissem suas obrigações. Era um misto das ideologias traçado pelo mandato imperativo como as do *recall*, propriamente dito, mas que viria a ser instalado nos Estados Unidos. Este mecanismo foi a primeira forma de intervenção direta do eleitor na representação política de que se tem notícia.⁷²

As primeiras constituições republicanas de alguns Estados , como Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo, expressamente introduziram o princípio do *recall*. A exemplo da primeira experiência, duraram muito pouco, não sendo, ao que se sabe, utilizados concretamente.⁷³

Em meio às discussões travadas na Assembleia Constituinte de 1987, a tentativa de incorporação do *recall* na Constituição da República, que na ocasião levou o nome de “voto destituente”, foi, mais uma vez, frustrada.⁷⁴

Atualmente, existe um projeto de Emenda Constitucional (PEC 00073/2005 de 09/12/2005) de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

CONCLUSÃO

Restou demonstrado que o exercício da democracia sofreu grandes mudanças desde a Grécia Antiga. Em Atenas, ventre da democracia, era esta exercida apenas pelos homens, cidadão de ao menos 18 anos, com dois anos de serviços militares prestados. Mulheres, estrangeiros e escravos não tinham direito a deliberação.

⁷¹ Ibid.p.2

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.p.3

⁷⁴ Ibid.

A democracia caiu em desuso durante a Idade Média e o Feudalismo, vindo a ressurgir nas discussões com o advento do Iluminismo, tendo como principais autores, Maquiavel, Locke, Hobbes, Montesquieu e principalmente Rousseau.

As Revoluções Americana e Francesa regataram definitivamente, consolidando a democracia no âmbito da política.

Evidenciou que o conceito de democracia também sofreu grande alteração com o curso da história. Inicialmente, a democracia era o poder do povo, o poder da maioria. Atualmente, as escolhas da maioria devem respeitar os direitos das minorias, não podendo estes serem suprimidos pelas deliberações.

Mostrou que existe uma crise de legitimidade dos representantes. Estes, influenciados por grupos de pressão ou *lobbistas*, tem seus atos distanciados e, muitas vezes contrários à vontade do povo, dos representados.

Esta crise se manifestou nos protestos de junho de 2013, onde o povo de todo o país, descontente com as atitudes e atos de seus representantes, foram às ruas reivindicar uma postura mais adequada dos eleitos.

Demonstrou que os mecanismos de democracia participativa existentes no ordenamento jurídico brasileiro se mostram deficientes e ineficientes, sendo o principal problema o difícil acesso destes mecanismos pelo povo.

Por fim, trouxe ainda como proposta a inserção do *recall* na Constituição da República, mecanismo tipicamente norte-americano que se caracteriza pela destituição do representante de seu mandato.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia- Uma Defesa das Regras do Jogo*. Tradução de: NOGUEIRA, Marco Aurélio. Rio de Janeiro. 6.ed. Paz e Terra 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.ed. São Paulo: Malheiros 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros. 2001.

BURNS, Edward McNall, *História da Civilização Ocidental*. Tradução de Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. Disponível em:

<http://www.consciencia.org/a-revolucao-francesa-1789-1799-historia-da-civilizacao-ocidental>. Acessado em: 13 jan. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005

GALVÃO, Carlos Fernando, e MEFFE, Corinto. *Democracia – Do Conceito à Prática – Da Representação à Participação*. São Paulo: Claridade, 2010.

GONÇALVES, Reinaldo. *Déficit de Governança e Crise de Legitimidade no Brasil*. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/texto_deficit_de_governanca_e_crise_de_legitimidade_r_goncalves_13_07_13.pdf Acessado em: 10 abr. 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Vol II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997.

J.M. Roberts, *A Europa à Conquista do Mundo*. Disponível em: <http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/era.pdf>. Acesso em 13 jan. 2014.

MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Método, 2014.

RAMOS, William Junqueira. *O Instituto do Recall ou Revogação do Mandato Eletivo*. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948. Acessado em: 03 jun. 2014.

SCHILLING, Voltaire. *Os Gregos e a Democracia*. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/democracia.htm> Acessado em: 29 set. 2013.