

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Camila dos Santos de Lima

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA PÓS  
1988: TODO O PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE  
SERÁ EXERCIDO?**

Santa Maria, RS  
2021



**Camila dos Santos de Lima**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA PÓS-1988:  
TODO O PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para obtenção de título de **Mestra em Ciências Sociais**.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez

Santa Maria, RS  
2021

Lima, Camila dos Santos de  
Participação Popular e Democracia Direta pós-1988: todo  
o poder emana do povo, mas por ele será exercido? /  
Camila dos Santos de Lima.- 2021.  
119 p.; 30 cm

Orientador: Reginaldo Teixeira Perez  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de  
Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2021

1. Democracia 2. Democracia Direta 3. Representação 4.  
Participação Popular I. Perez, Reginaldo Teixeira II.  
Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, CAMILA DOS SANTOS DE LIMA, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

**Camila dos Santos de Lima**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA PÓS-1988:  
TODO O PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial para obtenção de título de **Mestra em Ciências Sociais**.

**Aprovado em 31 de maio de 2021:**



---

**Reginaldo Teixeira Perez, Dr.**  
(Presidente/Orientador)



---

**Eduardo Lopes Cabral Maia, Dr. (UFSM)**



---

**João Hélio Ferreira Pes, Dr. (UFN)**

Santa Maria, RS  
2021



## DEDICATÓRIA

*A Deus e a todos os seres de luz que me fornecem sustento e proteção;  
À minha vizinha amada, Raquel, exemplo de resiliência e fé;  
À minha mãe preciosa, Iara, modelo de força, cuidado, dedicação e entrega;  
Ao pai que o tempo moldou, Maurício, referência de companheirismo, calma e resignação;  
Ao meu querido Gui, símbolo de naturalidade, doçura e paixão, e  
À minha adorada Charlotte, personificação do carinho genuíno, com seu focinho gelado que  
cura dores e aquece o coração.*

*A vocês, que muito viram, muito sabem e (mesmo assim) permanecem junto de mim:  
um pouco do meu esforço e o todo do meu amor.*





## AGRADECIMENTOS

Entendo que a dedicatória manifestada anteriormente pode ser, também, uma maneira de se agradecer. Dessa forma, sem muito temor de me tornar redundante: obrigada aos meus amores, espero que estejam cientes do quanto amados são e de como o amor por vocês – e de vocês – me deu forças e ânimo para tudo!

Cristalino – e cristalizado – esse sentimento, me volto a agradecer agora aos demais cúmplices, partícipes e, a amplo espectro, colaboradores, que tornaram possível a consecução deste trabalho, seja direta, seja indiretamente, principalmente em um contexto de pandemia ainda tão presente, delineado por caos e perdas...

Inauguro meu “muito obrigada!” ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Maria: verdade seja dita, se não houvesse a oportunidade lançada já na seleção para Mestrado, nada disso seria possível e tampouco existente.

Nessa esteira, agradeço ao corpo docente, aos técnicos – obrigada pelos socorros, Jane! – e a toda a equipe do CCSH que viabiliza o acesso à educação e à pós-graduação de qualidade, apesar de tantas limitações (e das diversas restrições que ocorreram principalmente durante esse período de 2019-2021).

Obrigada à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que, por meio do Incentivo à Qualificação de seus servidores, fomenta o estudo e a educação continuada. Como servidora da instituição, reconheço a importância dessa oportunidade que possibilitou a realização deste projeto pessoal.

Gratidão a todos os colegas de Mestrado, mas principalmente aos queridos parceiros de área: Ricardo, Anderson (o oficial) e Jordana (os futuros doutores), e Daiane e Isadora (minha “irmã” de orientação). Que felicidade encontrar vocês nessa vida e nessa aventura chamada Pós-Graduação! Obrigada pelas rodas de chimarrão, pelas cucas (Dai) e por tantos sorrisos!

Impossível não agradecer a meu orientador, o polido, charmoso, de humor apurado e de ironias finas, o *gentleman* Reginaldo Teixeira Perez – ou, entre seus fãs, o Régi! Não há palavras para descrever seu vasto conhecimento e sua grande paciência (especialmente com essa orientanda que vos fala)! Obrigada por todos os ensinamentos e, claro, por aceitar o desafio de orientar este trabalho!

Por fim e nada menos importante, agradeço a meu querido chefe e amigo, professor Natanael Rodrigues Gomes. Sou indefinidamente grata pela convivência enriquecedora, sobretudo espiritualmente. Obrigada pela paciência, pela franqueza – que nos é “muito mútua” – e pela amizade genuína: que satisfação essa “coincidência” de caminhos! Agradeço o apoio e o auxílio de sempre; no que precisar, conte comigo!

*Obrigada a todos vocês!*



*La justicia, o por lo menos ese sistema de principios y valores que llamamos “democracia”, implica al derecho: obviamente puede existir, sin duda, derecho sin democracia, pero no puede existir **democracia sin derecho.***  
(Luigi Ferrajoli)



## RESUMO

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA PÓS-1988: TODO O PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO?**

AUTORA: Camila dos Santos de Lima  
ORIENTADOR: Reginaldo Teixeira Perez

Utilizando-se de uma abordagem qualitativa, este trabalho propõe-se à reflexão acerca do que se entende como “participacionismo” ou, precisamente, como participação popular no contexto constitucional em vigência. A produção em apreço apresentará, a partir dos dados extraídos da realidade, dos fatos empíricos – no caso, das experiências de participação popular desde o advento da CF/88, enfatizando-se os casos práticos de exercício dos institutos de democracia direta –, uma análise reflexiva sobre os dados obtidos. Assim, do ponto de vista metodológico, este trabalho incorporará elementos dedutivos, mediante a análise conceitual a que se propõe, bem como elementos de natureza indutiva, haja vista a proposta de reflexão sobre a participação popular a partir de casos pontuais colhidos da realidade, quais sejam, situações em que os mecanismos de democracia direta foram manejados. Para tanto, a produção distribui-se em quatro momentos. Inicialmente uma apresentação dos conceitos de democracia, participação e representação em uma perspectiva histórica, revisitando-se tais noções desde a Antiguidade até o período contemporâneo. Após, retoma-se esse recorte conceitual dentro da história brasileira e, no momento seguinte, enfatiza-se o contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em vigência. Nessa ocasião, há a delimitação de conceitos como democracia direta, indireta, semidireta, participativa e representativa, cujo enfrentamento é igualmente importante para o debate proposto neste trabalho. Com destaque aos institutos de democracia direta constitucionalmente previstos – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, parte-se à exposição de casos práticos, ou seja, situações em que tais mecanismos foram manejados. Assim, são trazidos dados acerca do plebiscito sobre o sistema e o regime de governo que seriam adotados pelo Brasil a partir de 1993, do referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país, e da iniciativa popular que resultou na criação da Lei da Ficha Limpa. O momento final destina-se, então, ao debate dos conceitos trazidos e sua aplicabilidade no que toca aos casos práticos apresentados, de forma a se propor um exercício de reflexão no que concerne à realidade hoje, tanto sobre a democracia prometida quanto sobre os mecanismos que deflagrariam a soberania popular.

**Palavras-chave:** Democracia. Democracia Direta. Representação. Participação Popular.



## ABSTRACT

### **PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA DIRETA PÓS 1988: TODO O PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO?**

AUTORA: Camila dos Santos de Lima  
ORIENTADOR: Reginaldo Teixeira Perez

Using a qualitative approach, it is proposed to reflect on what is understood as “participationism” or, precisely, as popular participation in the current constitutional context. The production in question will present, based on data extracted from reality, empirical facts - in this case, the experiences of popular participation since the advent of CF / 88, emphasizing the practical cases of exercise of the institutes of direct democracy - an analysis reflective on the data obtained. Thus, from a methodological point of view, this work will incorporate deductive elements, through the conceptual analysis that is proposed, as well as elements of an inductive nature, considering the proposal for reflection on popular participation based on specific cases taken from reality, which that is, situations in which the mechanisms of direct democracy have been managed. Therefore, the production is divided into four moments, namely: initially a presentation on the concepts of democracy, participation and representation in a historical perspective, revisiting these notions from Antiquity to the contemporary period. Afterwards, this conceptual cut is resumed within Brazilian history and, in the next moment, the context of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, in force, is emphasized. On that occasion, there is a delimitation about concepts such as direct, indirect, semi-direct, participatory and representative democracy, whose confrontation is equally important for the debate proposed in this work. With emphasis on the constitutionally established direct democracy institutes - plebiscite, referendum and popular initiative - the presentation of practical cases, that is, situations in which such mechanisms were handled, starts. Thus, data are brought about the referendum on the Brazilian government system and regime from 1993, the referendum on the prohibition of trade in firearms and ammunition in the country, and the popular initiative that resulted in the creation of the Bill of Law Clean. The final moment is intended, then, for the debate about the concepts brought and their applicability with regard to the presented practical cases, in order to propose an exercise of reflection in what concerns the reality today, both on the promised democracy, as on the mechanisms that would trigger popular sovereignty.

**Keywords:** Democracy. Direct Democracy. Representation. Popular participation.





## SUMÁRIO

|   |            |
|---|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>19</b>  |
| <b>2 DEMOCRACIA: A BUSCA INCESSANTE POR UMA DEFINIÇÃO .....</b>   | <b>23</b>  |
| 2.1 ANTIGUIDADE – O BERÇO DA DEMOCRACIA .....   | 23         |
| 2.2 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – OS PILARES DA DEMOCRACIA MODERNA .....   | 29         |
| 2.3 TEORIAS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA .....   | 43         |
| <b>3 BRASIL DEMOCRÁTICO: O TRAJETO DE UM IDEAL ATÉ A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988.....</b>   | <b>55</b>  |
| 3.1 A JORNADA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: ENTRE IDAS E VINDAS .....   | 55         |
| 3.2 A CONSTITUICAO FEDERAL DE 1988: DEMOCRACIA DIRETA, INDIRETA OU SEMIDIRETA? .....  | 66         |
| <b>4 EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS DO BRASIL PÓS 1988 – PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR.....</b>                           | <b>75</b>  |
| 4.1 PLEBISCITO: O SISTEMA E O REGIME DE GOVERNO DO BRASIL A PARTIR DE 1993 .....  | 79         |
| 4.2 REFERENDO: A PROIBIÇÃO DO COMÉRCIO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÕES NO PAÍS.....   | 84         |
| 4.3 INICIATIVA POPULAR: A LEI DA FICHA LIMPA .....  | 89         |
| <b>5 TODO PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO? A DEMOCRACIA DIRETA NO ÂMAGO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b> | <b>95</b>  |
| <b>6 CONCLUSÃO.....</b>   | <b>109</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>113</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

“Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” é o trecho inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Frente a isso, tem-se que o sistema democrático brasileiro é entendido como híbrido ou misto, uma vez que contempla uma democracia participativa e também representativa.

Em outras palavras, entende-se que o poder será manifestado por seu próprio detentor, o povo, e também por quem ele escolhe para representá-lo. Todavia, nessa dicotomia representação-participação, considerando-se sobretudo as experiências de democracia direta concretizadas desde a promulgação da Lei Maior em vigência, surgem dúvidas sobre esse exercício de soberania popular.

Sobre isso, a Constituição Federal de 1988 prevê, dentre os chamados direitos e garantias fundamentais (Título II), a atuação popular, a qual é consubstanciada na soberania popular em exercício por intermédio de quatro mecanismos: o voto (exercício do sufrágio<sup>1</sup>), o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, como se verifica no artigo 14, a saber:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Acerca do que dispõe o artigo 14 já indicado<sup>2</sup>, importa frisar que, enquanto o voto consiste no exercício de escolha de um representante, refletindo a prática da democracia representativa que se norteia pelo processo eleitoral, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular consistem no que é entendido como exercício de democracia direta, condição em que o povo não se faz representar, mas atua por si no cenário político.

---

<sup>1</sup> É interessante esclarecer alguns pontos de ordem conceitual presentes nesse tema, sobretudo no *caput* do artigo indicado, quais sejam: a “diferença” entre sufrágio universal e voto. O sufrágio universal consiste no direito de todo cidadão de votar e ser votado, ou seja, de ser eleitor e/ou candidato. Em outras palavras, o sufrágio resulta do direito do cidadão de participar do processo eleitoral. O voto, por sua vez, reflete o sufrágio em exercício, pois é o “ato final” – e, certamente, o principal – do processo eleitoral, que resultará na escolha do(s) representante(s) do povo.

<sup>2</sup> Nesse seguimento, importa referir também a existência de legislação infraconstitucional, qual seja a Lei n. 9.709/98 destinada, justamente, a regulamentar os incisos supratranscritos do art. 14 da Constituição Federal, delineando o procedimento a ser respeitado no que toca a cada um dos mecanismos de exercício da soberania popular indicados.

Assim, o presente trabalho volta-se a uma análise dos institutos de democracia direta constitucionalmente previstos após 1988, isto é: plebiscito, referendo e iniciativa popular, a fim de interpretar o exercício de participação política dos brasileiros a partir do estudo dos conceitos de democracia participativa e representativa.

Para tanto, a pesquisa recorre à explanação teórica, com o enfrentamento de conceitos básicos que sustentam esta produção, e à apresentação dos institutos mencionados, cerne do trabalho. Por fim, objetiva-se o cotejo de tais definições com os casos práticos, lançando-se à interpretação para responder ao problema lançado: em que medida os institutos de democracia direta refletem a participação popular e atendem aos ideais de democracia participativa no cenário político nacional?

A pesquisa em apreço circunda um aspecto mais reflexivo da participação popular, para além da mera previsão legal constitucional, e isso denota, também, a relevância que se entende intrínseca nessa abordagem, pois este estudo pode contribuir para uma educação cívica, provocando a consciência política dos cidadãos sobre seus direitos e deveres nessa condição de detentores soberanos do poder.

No que toca à revisão bibliográfica realizada para a execução desta pesquisa, podem-se citar como fontes a legislação que trata pontualmente dos institutos de democracia direta em apreço – neste caso, a Constituição Federal de 1988 –, bem como obras e autores que trabalham com os principais conceitos aqui trabalhados, quais sejam: democracia, participação política, representação política, plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho incorpora elementos dedutivos, mediante a análise conceitual a que se propõe, assim como elementos de natureza indutiva, haja vista a proposta de reflexão sobre a participação popular a partir de casos pontuais colhidos da realidade, ou seja, situações em que os mecanismos de democracia direta foram manejados.

Já em relação à técnica de pesquisa escolhida, tem-se o caráter exploratório, pois, realizada uma imersão conceitual em um primeiro nível, posteriormente será realizado o trabalho sobre a Constituição Federal de 1988, com ênfase no que dispõe acerca dos institutos de democracia direta.

Dessa forma, é necessário pontuar o uso, também, das pesquisas bibliográfica e documental, uma vez que serão utilizados o estado da arte sobre o tema, a legislação relativa ao objeto de estudo e a documentação oriunda dos próprios institutos de democracia direta – isto é, a própria produção oriunda desses instrumentos em uso, como os registros de referendos e plebiscitos realizados, bem como as leis criadas por iniciativa popular –, desde sua previsão constitucional em 1988.

Por fim, ainda sobre a metodologia utilizada, interessa destacar que a análise em apreço apresentará uma abordagem qualitativa, já que, a partir dos dados extraídos da realidade, dos fatos empíricos – no caso, das experiências de participação popular desde o advento da CF/88, enfatizando-se os casos práticos de exercício dos institutos de democracia direta –, propõe-se uma análise reflexiva sobre os dados obtidos.

Assim, o presente trabalho, cujo objetivo geral é analisar as experiências de participação popular por meio do estudo dos institutos de democracia direta previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular –, divide-se em quatro grandes capítulos principais, correspondentes a seus objetivos específicos.

O capítulo inicial visa a uma apresentação de questões conceituais e de um apanhado histórico, voltando-se a revolver o conceito de democracia – cuja definição rende, ainda hoje, intermináveis debates – e o trajeto que o termo vem delineando desde a Antiguidade. Ainda nesse capítulo, voltam-se as atenções às ideias de participação e de representação política, as quais subsistem ainda hoje e dão o molde à discussão fulcral deste trabalho.

No capítulo seguinte, aborda-se a história democrática brasileira até a promulgação da Constituição Federal em vigência, momento em que será tratada a dicotomia representação-participação em nível constitucional. Em resumo, o capítulo intermediário é o momento de transição entre as questões conceituais e os casos práticos a serem debatidos.

O terceiro momento deste trabalho detém-se na exposição e no aprofundamento dos mecanismos de democracia direta e à reflexão acerca do poder que se diz emanar do povo. A partir de uma busca inicial, recortou-se o conjunto de experiências de participação popular (plebiscitos, referendos e iniciativas populares) que apresentassem, pelos dados disponíveis, viabilidade de serem colocadas em exposição enquanto casos empíricos.

Em verdade, os casos práticos eleitos para um debate mais pontual revestem-se de maior repercussão pública em face dos demais existentes, ou seja, ainda que existam outros (poucos) casos de referendos, plebiscitos e iniciativas populares, esta produção volta-se a analisar exemplos pontuais de cada mecanismo.

Dessa forma, o enfoque desta pesquisa repousa nos seguintes casos: o referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, o plebiscito sobre o sistema e o regime de governo que deveria ser adotado pelo Brasil a partir de 1993 e a Lei da Ficha Limpa, a título de iniciativa popular.

Por fim, o capítulo derradeiro, na esteira da proposta lançada, visa à reflexão decorrente do enfrentamento entre teoria e realidade. Com base nos conceitos apresentados e em face aos casos práticos trazidos à baila, pretende-se analisar a aplicabilidade do que restara prometido

com o advento da Constituição Cidadã. Em outras palavras, o cotejo provoca uma reflexão dos mecanismos de participação popular dispostos ao povo. Em termos práticos, como se dá o exercício democrático?

Nesse sentido, o capítulo final desta pesquisa visa a um contraponto entre as teorias pontuadas no capítulo inaugural, os conceitos debatidos em momento intermediário e a prática dos institutos de democracia direta. Propõe-se, portanto, um exercício de análise e reflexão acerca da participação popular a partir dos institutos constitucionais de democracia direta, com a presunção de que se responda à pergunta tema deste trabalho: todo o poder emana do povo, mas por ele será exercido?

## 2 DEMOCRACIA: A BUSCA INCESSANTE POR UMA DEFINIÇÃO

### 2.1 ANTIGUIDADE – O BERÇO DA DEMOCRACIA

Segundo o dicionário Houaiss (2015), democracia pode ser entendida como “governo em que o povo exerce a soberania; sistema comprometido com a igualdade ou a distribuição igualitária de poder”. No entanto, a ideia de democracia precisa ser revolvida de forma mais analítica, uma vez que, tal como inaugura Gama Neto (2011, p. 27), em um de seus escritos, “se a defesa da democracia é um consenso, o significado do que ela representa não é”.

Acerca da definição de democracia, talvez o único consenso entre pesquisadores e intelectuais resida, justamente, na dificuldade de se precisar o sentido, razão pela qual a busca por um conceito de democracia, para muito além da já sabida questão terminológica – democracia: o governo do povo –, evidencia-se como uma prolongada estrada, sem a garantia da chegada a um destino preciso.

Frente a isso, talvez surja a indagação do porquê desse enfrentamento conceitual emergir neste trabalho. Ora, fato inegável, certamente tanto quanto a própria complexidade que envolve o sentido da expressão “democracia”, consiste em sua relevância, haja vista o regime adotado por grande parte dos países do mundo contemporâneo ser democrático.

Sobre isso, Penteadó (2005) afirma que:

No vasto espectro de diferentes situações históricas e de usos normativos diversos que foram até hoje compreendidos sob a denominação democracia, variando dentro de um amplo arco que vai do empirismo mais positivista à mais pura pedagogia política, passando por manipulações ideológicas diversas, verificamos ser possível atribuir muitas diferentes noções a esse termo, mas dificilmente um conceito (PENTEADO, 2005, p. 16).

Robert Dahl (2001, p. 13) escreve que a própria longa história da democracia “ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares”. Por essa razão, no presente trabalho, faz-se mister abordar o conceito em consonância com cada período histórico pertinente ao estudo em apreço, tratando-se da democracia nas formas antiga, moderna e contemporânea.

Os passos iniciais dessa jornada pela busca incessante de um conceito de democracia rumam ao inevitável enfrentamento histórico do termo, que, em suas origens, apresenta-se como *demokratia* e remete a uma Grécia Antiga de meados dos anos 500 a.C. Sobre isso,

Nascimento (2011) discorre que “a época em que se desenvolveu a ‘pólis’ grega (500-360 a.C.) foi o momento em que o homem grego se converteu em ‘ser político’”. Segundo a autora,

Nas Cidades-Estados ou ‘pólis’ da Grécia antiga, onde a democracia era apenas uma entre várias formas de governo, as variantes de autoridade iam desde o reinado hereditário até a aristocracia, passando pela oligarquia e domínio do chefe, descrito como tirano (NASCIMENTO, 2011, p. 40-41).

Assim, é no ventre da *polis* ateniense que são concebidos os primeiros elementos que orientarão a noção de democracia em apreço, notadamente na cidade-estado de Atenas, no seio da ágora, o espaço público em que a cidadania era exercida. Nessa Atenas ora revisitada é que, segundo Held (1993 apud BEÇAK 2013, p. 8), a relação estabelecida entre polis e seu membro é de “pertencimento” e não há diferenciação entre Estado e sociedade.

Eis o cerne do período em apreço: os gregos, quando tratavam de política, discutiam a sociedade; como exemplo, destaca-se a obra aristotélica *Ética a Nicômaco*. Em verdade, a racionalidade<sup>3</sup> grega era, a um só turno, razão e valor; dessa forma o cidadão, também a um só turno, revela-se “criador das leis e sujeito a elas, participando diretamente na gestão da cidade” em uma relação de “subordinação da vida privada ao interesse público e ao bem comum” (HELD, 1993 apud BEÇAK 2013, p. 8).

Sobre isso, André (2016) apresenta os três tipos de *polis* existentes na Antiguidade, quais sejam, a pólis aristocrática (própria do período arcaico e marcada por uma participação bastante restrita e limitada do *demos*, o qual atuaria no máximo em assembleias), a polis oligárquica (como o próprio nome aponta, era exercida por poucos, apenas por quem possuía censo) e a polis democrática:

[...] cujo governo era exercido pela maioria, independentemente da riqueza. Nesta última, tomando como exemplo Atenas, as exigências para o indivíduo se tornar cidadão, como mencionamos acima, eram, a partir de Péricles, ser filho de pai e mãe originários da pólis, ser do sexo masculino e possuir a maioria (CARDOSO, 1985, p. 16-23). É importante mencionar que, nos seus primórdios, todas as pólis foram aristocráticas. Não se deve, porém, encarar os três modelos citados como um esquema evolutivo, linear. As pólis oligárquicas ou democráticas surgiram devido à stásis (conflito, guerra civil), na medida em que o *demos* foi cada vez mais reivindicando poderes políticos que se encontravam concentrados nas mãos dos aristóti. Os cidadãos

<sup>3</sup> Como racionalidade política, entende-se um certo padrão do pensamento político que se mostra hegemônico no recorte temporal considerado. Segundo o Dicionário Crítico de Sociologia (BOUDON; BOURRICAUD, 1993), a lição de Pareto acerca do tema consiste na racionalidade enquanto adequação dos meios aos fins. A mesma obra, no entanto, ressalva que “a noção de racionalidade é frequentemente difícil de definir [...] deve, pois, ser concebida como relativa, isto é, como dependente da estrutura das situações” (p. 456). Fabio Wanderley dos Reis, a seu turno, retrata a racionalidade como necessariamente contextual, sobretudo no que toca à política: “Com efeito, se a ideia de racionalidade como tal se refere à ação orientada por critérios de eficiência, ela necessariamente supõe a manipulação adequada dos meios oferecidos pelo ambiente com vistas à realização dos fins da ação. Por outras palavras, a racionalidade é necessariamente ‘contextual’” (REIS, 2010, p. 159).



das póleis possuíam participação direta na política. Quer dizer, a representação praticamente inexistia nesse mundo (ANDRÉ, 2016, p. 33).

Frente ao exposto, tem-se que: a democracia grega foi uma construção oriunda de conflitos e reivindicações do *demós* (as chamadas *stásis*) por poderes políticos que antes pertenciam aos *aristói*. Nessa esteira da busca pelo poder político, emerge também a atuação dos cidadãos da *polis* de forma direta na política, não havendo grande espaço à representação política da forma como se conhece hoje.

No que tange ao exercício da democracia ateniense, Leite e Dezotti (2019, p. 50) pontuam que, nada obstante ser comum se pensar em semelhanças com a democracia atual, isso seria um equívoco. Não era universal a cidadania, haja vista que os “cidadãos atenienses correspondiam de 15 a 18% dos habitantes da pólis, sendo a maioria composta de proprietários de terra. Eram homens maiores de 18 anos, filhos de pai e mãe ateniense”.

Corroborando isso Vidal-Naquet (2002), ao expor que

Não é menos verdade que a liberdade, em Atenas, está estritamente ligada à participação. Todo ateniense tinha oportunidades razoáveis de participar das instâncias dirigentes da cidade, de fazer parte, por exemplo, do conselho (boulé) cujos membros eram sorteados e que os nossos antepassados traduziam muito mal por Senado. É verdade também que nem todos participavam. Mas 6 mil atenienses, presentes normalmente às seções da *ekklesia*, mesmo não passando de 20% da população cidadã, é, de qualquer forma, muito para o mundo antigo (VIDAL-NAQUET, 2002, p. 207).

Em verdade, nas palavras de Nascimento (2011), com Clístenes (508-507) e Péricles (460-430) Atenas adquire uma “formatação democrática”, que, ao que tudo indica, revelava-se deveras restritiva, ou, ainda, seletiva: escravos, mulheres e estrangeiros (*metecos*) não faziam jus à cidadania existente. Acrescenta a autora que isso resta claro em uma das principais obras aristotélicas:

No livro terceiro da obra “Política”, de Aristóteles, é possível observar claramente a restrição da participação popular, pois o filósofo grego menciona que o cidadão é apenas a pessoa que pode ser juiz e magistrado ou o homem que possui poder de participação deliberativa ou judiciária (NASCIMENTO, 2011, p. 37).

Frente a isso, percebe-se que o conceito de democracia divergia consideravelmente do que se tem nos tempos atuais, haja vista que, apesar de inexistir um consenso acerca do percentual exato de cidadãos participantes (acima se vê que corresponderia a menos de 20% da população cidadã), fato é que o quantitativo era relativamente baixo em face à totalidade de membros da *polis*.

Dessa forma, o entendimento um tanto comum de democracia enquanto um governo de maioria deve ser visto com ressalvas, o que inclusive teria sido admoestado já por Aristóteles, o qual, afirmam Leite e Dezotti (2019), compreendia esse critério – quantitativo – como um fator não essencial e acidental, pois a democracia seria

um regime em que as magistraturas são dominadas por uma maioria de cidadãos livres e pobres, que por acaso são mais numerosos. Entende-se que, embora, o critério quantitativo acompanhe os regimes oligárquico e democrático (poucos e muitos), o termo especifica que esse critério não é uma qualidade inerente a eles (LEITE; DEZOTTI, 2019, p. 76).

Assim, posições contrárias ao regime foram sendo manifestadas, a exemplo de um dos maiores filósofos da história grega, Platão, o qual, segundo Lins (2017, p. 11), via com pessimismo a famigerada democracia ateniense, uma vez que seria um “sistema fadado a trazer desgraça à sociedade” e “um governo no qual os homens são livres para agir como querem. E essa seria a sua principal característica, para o bem e para o mal”.

Em verdade, Platão certamente foi a principal figura a contrapor-se ao regime ateniense, visto que, tal como pontua Rauschenbach (2014, p. 208), ele “já pensava que uma república somente pode ser governada pela elite”, razão pela qual o modelo de Atenas – que cedia espaço à participação de todos os cidadãos (ainda que nem todos fossem considerados cidadãos) para as decisões na polis – não se mostrava plausível.

Silva (2017) afirma que, na perspectiva dos filósofos, não se tratava de um problema de ordem econômica, mas sim em virtude de que os mais pobres eram também os menos cultos e seriam, ainda, uma maioria. Assim, fundamentando-se a democracia na igualdade frente à lei, as decisões a serem tomadas por esse *demos*, considerado um grupo de incultos, poderiam trazer consequências negativas a todos: toda a coletividade seria sujeita a uma lei de pouca qualidade, em razão da falta de conhecimento desses participantes.

É oportuno destacar que algo muito próximo da democracia ateniense pôde ser visto também em Roma, no entanto sob o nome de República. Penteadó (2005) indica que houve grande influência grega no desenvolvimento de uma Roma republicana, sobretudo considerando-se o pensamento estoico. Nascimento (2011, p. 18) ressalta a diferença existente entre romanos e gregos: enquanto os gregos tomavam por base virtudes cívicas e morais, romanos atentavam-se à “distribuição do poder com moderação e equilíbrio, até o surgimento da ideia de ‘res publica’”.

Penteadó (2005) acrescenta que

mesmo sem atingir a profundidade e acuidade das concepções gregas acerca da relação entre o desenvolvimento superior do homem e sua inserção política na cidade, os estoicos romanos derivavam de suas ideias de justiça natural e comunidade universal a existência de certas normas de moral, justiça e racionalidade de conduta igualmente válidas para todos os homens, independentemente de promulgação por qualquer legislador humano (PENTEADO, 2005, p.55-56).

Nascimento (2011, p. 42), ao tratar sobre o tema, pontua que “o século II a.C. marcou o momento em que a Grécia foi submetida à potência romana, sendo uma época caracterizada por total decadência política”. No entanto, prossegue ela, as origens gregas (sobretudo dos ideais aristotélicos) são resgatadas no governo de Cicerón, o qual “traz a ideia de ‘res publica’ como ‘res’ do povo, mas o povo não é toda multidão de indivíduo, somente aqueles que estão reunidos sobre a base do consenso de uma comunidade de interesses” (NASCIMENTO, 2011, p. 43).

Nascimento (2011) escreve, ainda, que, conforme a doutrina de Cicerón, “uma ‘res publica’ forte e viável deve basear-se no empenho coletivo, consciente e duradouro” e destaca que

Na doutrina ciceroniana emerge a “res publica” como um grande projeto de conciliação social e político, objetivando extremo cuidado e respeito para com a coletividade. Pelo exposto é possível verificar que as cidades-estados atenienses possuem traços em comum com a Roma republicana. Para David Held, ambas eram fundamentalmente sociedades que se comunicavam de boca-a-boca, culturas orais, com elementos de participação popular nos assuntos do governo. Igualmente, as duas civilizações pretenderam fomentar um profundo sentimento de dever público, tradições cívicas e de responsabilidade para com a República (NASCIMENTO, 2011, p. 43).

Em outras palavras, a República de Roma apresentou-se como um modelo com algumas características da democracia ateniense. Em verdade, segundo Nascimento (2011, p. 43), “em ambas as formas de governo [romana e ateniense] preponderava o bem coletivo sobre o individual. Porém, existiam claras diferenças históricas, culturais e políticas”, destacando-se notadamente a duradoura democracia de Atenas em contraste com a preponderante oligarquia romana.

A democracia ateniense nascida em meados de 500 a.C. subsistiu por aproximadamente cem anos, visto que, em aproximadamente 400 a.C., no auge da conhecida Guerra do Peloponeso, Atenas acabou por sucumbir ao poder espartano. Segundo Reis (2018, p. 51), é nesse momento que “Esparta impõe a Atenas o governo oligárquico dos ‘trinta tiranos’, marcado por perseguições e mortes de democratas, desrespeito aos direitos dos cidadãos”.

Nesse sentido, Cabral Neto (1997, p. 291) escreve que “após a derrota da experiência democrática dos antigos, resultante da guerra desencadeada entre os anos 431 e 404 A. C., a

democracia praticamente desapareceu do cenário político”. Somente no ascender da Idade Moderna se veriam, novamente, os indícios do debate democrático.

Acerca disso, Moreira (2010, p. 29) promove uma comparação ao indicar que, enquanto na Grécia se visualizou uma identificação entre indivíduo e Estado, “na modernidade ocorreu ruptura desta relação, o que dificultou a manutenção da democracia participativa ou dos antigos”.

No entanto, cabe destacar o hiato existente entre os períodos citados. Nas palavras de Cabral Neto (1997, p. 291), “por toda a Idade Média e, notadamente, a partir do século XV, com o florescimento do ideário absolutista – que serviu de sustentáculo aos governos despóticos – os ideais democráticos saíram de cena por um longo período histórico”.

Nascimento (2011, p. 56) argumenta que, diferentemente do que viu na Grécia antiga, “o medievo apresentava um caráter plural, composto da sociedade e de seus poderes. Em resumo, a constituição dos antigos legitimava os poderes públicos, e a constituição medieval limitava esses poderes”. A respeito disso, convém o esclarecimento que se faz agora.

Nascimento (2011), em uma abordagem constitucionalista sobre o período, debruça-se sobre a “ordem jurídica” do medievo, não pontuando, especificamente, a questão referente aos ideais democráticos: se presentes ou não no lapso temporal em apreço. No entanto, a própria configuração política desse momento é passível de revelar ao menos o espectro que o caracteriza – e justifica a razão de não ser um elemento a ser profundamente abordado e debatido nesta produção.

Na Idade Média, com o enfraquecimento do império, constata-se a descentralização do poder. Assim, emergem poderes distintos consubstanciados na Igreja, nos senhores feudais e nos nobres, todos autônomos:

É vislumbrada a divisão de poder entre diferentes territórios, príncipes, Igrejas, cavaleiros e cidades. No medievo, podiam-se encontrar ‘muitas vezes frente a frente, dois Estados no Estado, um aparelho do príncipe e um aparelho estamental’, ou, em outros termos ‘príncipes e estamentos têm tropas, autoridades, tesouros, representações diplomáticas próprias’ (NASCIMENTO, 2011, p. 56).

Em posição alinhada a essa, destaca-se o pensamento de Hermann Heller, para quem, em verdade, sequer se pode utilizar a expressão “Estado Medieval” sem que isso ocasione questionamentos ou dúvidas, dada a clara inverdade. Segundo Heller (1979, p. 80), “durante meio milênio, na Idade Média, não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação”: tal como pontua Nascimento, o poder político desse período apresenta um caráter pluralista.

Heller (1979, p. 80) acrescenta que “quase todas as funções que o Estado moderno reclama para si [como se verá a seguir] achavam-se, então, repartidas entre os mais diversos depositários: Igreja, o nobre proprietário de terras e outros privilegiados”. Dessa forma, era perceptível a inexistência de um povo; não havia mais um corpo coeso: em verdade, a função mais privativa do ente estatal, a jurisdição, cabia agora a seletos grupos.

Ora, é válido pontuar, também, que a Idade Média, vulgo Idade das Trevas, foi carregada pela imponência de valores religiosos, dada a relevância da Igreja. Nessa senda, ao contrário do que se destacou sobre a racionalidade dos gregos e do que se mencionará acerca da racionalidade dos modernos, na Idade Média, valores posicionam-se como anteriores à razão: em suma, a racionalidade política decorre deles e eles a constituem.

Assim, após a Antiguidade, o termo democracia mostrou-se silente durante o período conhecido como Medievo – razão pela qual esse intervalo histórico não ganha maior destaque neste trabalho. É apenas a partir da segunda metade do século XVII, período que já contempla a chamada Idade Moderna, que o tema recobra forças, tal como se discute no tópico a seguir.

## 2.2 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO – OS PILARES DA DEMOCRACIA MODERNA

A Idade Moderna revela-se, como se verá a partir de agora, um período de insurgências e transformações, notadamente em virtude da emergência dos conceitos de Estado e Constituição – e, com esse, conseqüentemente, do movimento conhecido como constitucionalismo –, bem como em decorrência do aprofundamento do que ecoava em outras épocas a título de representação e participação.

Bobbio (2007, p. 68) se manifesta acerca da relevância do período, haja vista que é no início da Idade Moderna que vêm à tona questões terminológicas sobre o que se entende hoje como “Estado”. Para o autor, é “oportuno falar de ‘Estado’ unicamente para as formações políticas nascidas da crise da sociedade medieval, e não para os ordenamentos precedentes”.

De forma semelhante, posiciona-se Hermann Heller (1979, p. 79), para quem deve-se ter manifesta a “consciência histórica de que o Estado, como nome e como realidade, é algo, do ponto de vista histórico, absolutamente peculiar e que, nesta sua moderna individualidade não pode ser trasladado aos tempos passados”.

Canotilho (2002) contrapõe os conceitos de um constitucionalismo que chama de antigo, datado do fim da Idade Média, e de um constitucionalismo moderno, encontrado em meados do século XVIII:

Aquele [conceito antigo de constitucionalismo] teria despontado no final da Idade Média, permanecendo até o século XVIII, e seria o conjunto de princípios escritos ou consuetudinários alicerçadores da existência de direitos estamentais perante o monarca e restritivos do seu poder. Já o conceito moderno, que teria surgido em meados do século XVIII, seria uma teoria que ergue o princípio do governo limitado, indispensável à garantia dos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2002, p. 52-55, apud NASCIMENTO, 2011, p. 38).

Nesse sentido, a democracia inevitavelmente recobra seu espaço com o nascimento da (ideia de) Constituição – e constitucionalismo. Como escreve Nascimento (2011, p. 33-34), esses novos conceitos, além de relevantes para a própria instituição e a manutenção da democracia, representaram “verdadeira revolução, baseada no fato de que a Constituição proporcionou afirmação da coletividade e subordinou a atuação do ente estatal”.

No bojo das questões que envolvem a origem do Estado, é imprescindível que se traga a lume o pensamento daquele que seria considerado um fundador do pensamento político moderno e também da concepção de Estado enquanto aquilo que, de fato, é: Nicolau Maquiavel. Em suma, Maquiavel é conhecido, sobretudo, por retratar as coisas como são e não como devem ser.

Essa tônica, inclusive, é bastante presente em sua obra mais famosa: *O Príncipe*. No entanto, seria na obra *Discursos* que Maquiavel evidenciaria, especialmente, sua abordagem mais próxima do contexto democrático, tal como discorre John P. McCormick. Segundo McCormick (2013), na obra mencionada, Maquiavel demonstrara uma teoria, que, a um só turno, conciliaria os dois polos visíveis hoje na teoria contemporânea da democracia – a qual será objeto do tópico seguinte.

McCormick (2013, p. 254) justifica isso a partir da proposta de Maquiavel quanto ao uso mecanismos eleitorais de controle das elites – tal como proposto pela teoria formal ou minimalista contemporânea – e, também, em razão de o filósofo encorajar “modos mais diretos e robustos de engajamento popular na política”, abordagem que guarda flagrante similitude com as teorias substantivas ou maximalistas hoje conhecidas.

Todavia, o destaque do pensamento maquiavélico, que guarda relação com os temas ora em debate, reside no que se pode entender como sua afeição pela “voz do povo”. Em verdade, o enfoque do autor volta-se não ao controle do povo, senão o contrário: o “patrulhamento apropriado das elites” (MCCORMICK, 2013, p. 268.). Nesse sentido, McCormick (2013) esclarece:

Ao contrário da prática republicana posterior, e especialmente da prática da democracia liberal, Maquiavel sugere que, ao lado da representação popular, a manifestação direta do povo no interior do regime é necessária para levar a efeito com sucesso um patrulhamento apropriado das elites. Enquanto a maior parte da ciência política clássica, tanto conservadora como liberal, está preocupada em controlar o povo – seja prioritariamente ou com igual vigilância dedicada às elites – Maquiavel dá a mais alta prioridade ao controle das elites (MCCORMICK, 2013, p. 268).

É a partir de Maquiavel, então, que se vislumbra, de uma forma bastante rudimentar, diga-se de passagem, os primeiros acenos da cediça dicotomia representação-participação. No entanto, é apenas em meados do século XVII que tais conceitos ganham espaço, mormente por meio das obras dos três grandes filósofos desse momento, conhecidos como os contratualistas: Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Os escritos dos contratualistas, principalmente no que diz respeito aos conceitos de representação e participação, mostram-se fulcrais para o melhor entendimento desse período. Sobre isso, Viana (2015) apresenta que, historicamente, até então, democracia e representação sequer eram ideias compartilhadas conjuntamente, sobretudo considerando-se a própria etimologia daquela (democracia: o governo exercido pelo povo).

No entanto, ao longo dos séculos XVI e XVIII, quando a democracia passou a ser alvo de críticas e a *res pública* angariou espaço nos meios, vislumbra-se o surgimento de “um vocábulo até então inutilizado no ambiente político, a representação” (VIANA, 2015, p. 22). Sobre o termo, Viana (2015) discorre:

*Repraesentare*, ao seu turno, não decorre do mundo político. Do latim, ela significa literalmente “colocar à frente”, isto é, fazer a presença de alguém ou trazer alguma coisa à presença. Um fazer ou trazer que pode ser tanto uma ideia quanto um objeto, ou uma pessoa. Ela alude às ciências, à dramaturgia, às artes (VIANA, 2015, p. 22).

Prossegue a autora, citando Ginzburg, na afirmativa sobre a complexidade do entendimento acerca da representação, cujo conceito pode se revelar bastante ambíguo, uma vez que “pode remeter tanto à realidade representada, correspondendo a uma ausência, quanto a uma realidade não presente, remetendo, assim, à presença. A representação é assim, um jogo de espelhos” (GINZBURG, 2001 apud VIANA, 2015, p. 22).

De forma semelhante, Hanna Pitkin (2006, p. 17, apud MAIA, 2012, p. 43) atribui à veia latina as origens do termo (*repraesentare*) cujo significado residiria em “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”. Lüchmann (2007, p. 144) explica o pensamento de Hanna Pitkin na seguinte lógica: enquanto a participação teria um sentido vinculado a uma “auto-apresentação”, a representação, a seu turno, traria uma ideia de “tornar presente algo que está ausente”.

A apresentação, ainda que breve, acerca do conceito de representação torna-se prudente, sobretudo em virtude das transformações ocorridas quanto ao termo ao longo dos tempos. Nesse sentido, escreve Maia (2012) que, assim como a democracia, a noção de representação também sofreu diversas mudanças, a exemplo da própria distinção entre a Idade Média e a Idade Moderna, período esse ora em exposição.

Todavia, enquanto, na Idade Média, a representação vinculava-se ao papel da Igreja Católica perante o povo – papas, cardeais e demais membros do clero seriam representantes de Cristo e discípulos na Terra –, na Idade Moderna, o conceito despiu-se da religiosidade, vindo a referendar o tipo de atuação entre os indivíduos, passando uns a representar outros.

No que toca à Idade Moderna, período que, historicamente, é compreendido entre a queda do Império Bizantino em 1453 e a Revolução Francesa em 1789, sabe-se que foi marcada, politicamente, pela centralização do poder nas mãos do monarca – o que caracterizou aquilo que se conhece por Absolutismo –, bem como pelas lutas e ideais voltados à quebra desse paradigma – notadamente após a emergência dos ideais iluministas dos séculos XVII e XVIII.

Nascimento (2011) revela que a obra de Jean Bodin intitulada *Los seis libros de la Republica* seria o marco do que se conheceu por Estado Absolutista. Segundo a autora,

É corrente o entendimento de que esse texto evidencia a dimensão inédita do conceito de soberania, relacionando-o ao significado de ‘poder absoluto y perpetuo de uns Republica’. Na verdade, a novidade consiste no fato de que, pela via da síntese, Bodin busca descobrir a natureza dos poderes que pertencem ao soberano, ou seja, o rei não é soberano porque é titular de muitos poderes, mas porque nele existe um caráter particular de soberania perpétua e absoluta. [...] Dessa forma, a primeira expressão do Estado Moderno, alicerçada na soberania, acaba por gerar a concentração de poderes na mão do monarca, o que vai originar as chamadas monarquias absolutistas e a possibilidade de se personificar o Estado na figura do rei, permanecendo na história a famosa frase de Luiz XIV, o Rei Sol: ‘O Estado sou eu’ (NASCIMENTO, 2011, p. 61-62).

Penteado (2005, p. 90) disserta que “nesse contexto, foi favorecido o desenvolvimento de um corpo de pensamento político em torno da questão do absolutismo do poder dos reis”. Para o autor, a lógica voltava-se ao absolutismo como situação a ser contida, mas também como a emergência de novas forças que passavam a se destacar no meio em que emergiam. Ainda segundo ele,

Esse novo balanceamento de forças políticas, por assim dizer, somente poderia ocorrer mediante a limitação das forças que já se encontravam institucionalmente sedimentadas, o que implicava o estabelecimento de uma fundamentação completamente nova para o poder político, suas fontes e para as obrigações que dele derivam (PENTEADO, 2005, p. 91).



Frente a isso, tem-se que o período agora em apreço é delineado pela polarização de dois contextos: a concentração de poder na mão de um indivíduo, o rei, e a luta pela derrocada desse regime, carregada por ideias, sobretudo, de liberdade. Portanto, é nesse cenário que emergem teorias e pensamentos voltados à limitação da autoridade, ao combate do abuso de poder e ao fim de tiranias, os quais consubstanciam o que se conhece por separação de poderes.

Além disso, é oportuno acrescentar, aos principais pontos desse período histórico, uma notável oposição ao que fora visto na Antiguidade, no que concerne à dicotomia Estado e indivíduo: ora, se na Antiguidade grega, como já pontuado, o indivíduo era identificado com o Estado, na Idade Moderna, há uma separação disso e, inclusive, uma inversão no direcionamento do foco. A partir desse momento, o Estado deixa de ser o centro e passa a ser um “servo” do homem.

Nesse diapasão, é bastante pertinente que já sejam destacados aqui os primeiros indícios do liberalismo. Perez et al. (2012, p. 88), no mesmo sentido do que ora está destacado, escrevem, citando Kühn, que dentro da concepção liberal “o Estado é o servidor da sociedade e, mediante leis adequadas, deverá velar para que o indivíduo possa desenvolver-se livremente, impedindo-o de, ao fazê-lo, entrar em conflito com o uso da liberdade dos demais”.

Ao contrário do que se identificou na Idade Antiga e do que foi também timidamente mencionado acerca do Medievo, a racionalidade que se visualiza nesse Período Moderno é vista como claramente separada dos valores do indivíduo, ou seja, razão e valores se apresentam com franca independência. Em verdade, isso se deve em muito – quiçá totalmente – à própria característica desse período histórico, no qual emerge o movimento conhecido como Racionalismo.

Nessa toada, o Iluminismo – movimento de cunho filosófico e cultural cujo apogeu foi identificado na Europa do século XVIII e caracterizou-se pela racionalidade ou, em outras palavras, pelo uso da razão com vistas a explicar, dentre outras questões, a sociedade da época e as relações político-sociais desse tempo, com vistas ao progresso da humanidade – se coaduna ao Racionalismo retro citado.

Em verdade, ambos os processos (ou movimentos) compartilham uma linha temporal em comum e trazem à baila a razão – imposta e constituída – como um novo valor moderno. Oliveira Júnior, em sua tese defendida em 1992, refere esse entendimento sob a ótica de Bobbio, afirmando que o iluminismo e a modernidade se caracterizaram pelo implemento de uma razão instrumental, a qual inaugurou determinadas especificidades conceituais e disciplinares, tanto da política quanto do direito (OLIVEIRA JÚNIOR, 1992).

Nessa seara, destaca-se a emergência do que foi conhecido como contratualismo, conceito que, segundo Bobbio (1998), compreenderia teorias políticas que identificam “a origem da sociedade e o fundamento do poder político (chamado, quando em quando, *potestas, imperium*, Governo, soberania, Estado)” em um contrato – acordo expresso ou tácito entre indivíduos, no qual restaria assinalado o encerramento do estado natural e a emergência do estado social e político.

Sobre isso, Abrão (2007) escreve que

a maior contribuição está no fato de que a teoria contratualista é uma concepção racionalista da origem do Estado e da sociedade. O Estado é uma criação artificial do homem. Não é por acaso que tal teoria emerge no contexto do Iluminismo, cujo ideário é o de que a razão norteia o conhecimento e a conduta humana. Sua vantagem reside no fato de que, sendo racional, ela não é uma teoria fundada na autoridade divina ou numa ordem natural imutável (ABRÃO, 2007, p. 220).

Nessa perspectiva, entre os inúmeros pensadores representantes do Século das Luzes, três merecem destaque: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Hobbes, Locke e Rousseau foram a referência do contratualismo político clássico e, basicamente, trataram do homem – com ênfase em sua individualidade; agora visto como um ser relevante a ser protegido pelo Estado – e de sua transição entre o que chamariam de “estado de natureza” para o “estado civil/político”.

Em um sentido cronológico, pode-se apresentar inicialmente o pensamento de Thomas Hobbes, a quem foi atribuída a máxima “*homo homini lupus*” (o homem é o lobo do homem), haja vista sua (des)crença na natureza humana. Isso se deve ao fato de Hobbes entender o estado de natureza como algo pernicioso, e, por essa razão, a “conversão”, mediante o contrato social, para o estado civil seria necessária para a preservação e a manutenção da própria existência humana.

Nesse sentido, é pertinente o pensamento alçado por Neumann (2013, p. 111), o qual pontua que, pela tónicas das teorias liberais-individualistas (e, nesse caso, teorias absolutistas-individualistas, categoria em que se insere Thomas Hobbes), “o indivíduo, ameaçado pelo estado de natureza, é levado pela lei da autopreservação a organizar um estado ao qual ele entregará sua liberdade natural”.

No que concerne à teoria hobbesiana, prossegue Neumann (2013, p. 111), há o construto em torno do chamado contrato social “como um tipo de acordo comercial, obrigando o soberano a manter a paz, a ordem e a segurança e estabelecendo o fim do contrato quando o soberano falha em cumprir seu dever”.

Conhecido por muito tempo como um defensor do absolutismo, Hobbes traz à tona os primeiros indícios de uma representação política ao abordar que o soberano, em verdade, tornava-se um centro de controle por força da delegação da soberania do povo a partir de um contrato social: ambas as partes – povo e soberano – firmavam o pacto de forma que, enquanto àquele restava a segurança desejada, a este caberia o poder centralizado.

É relevante o destaque feito por Nascimento (2011) no que toca ao tema. Segundo a autora, a teoria hobbesiana, no entendimento do jurista italiano Luigi Ferrajoli, faz emergir o chamado princípio da legalidade. Nessa toada, tem-se em evidência a noção de Estado Legal, que, muito embora não ocasione grande manifesto doutrinário sobre o termo, desnuda um melhor entendimento sobre o período em voga:

É possível perceber que o princípio da legalidade surge já na primeira versão do Estado Moderno, como critério exclusivo de identificação do direito válido, independentemente da crença no justo. Graças a esse princípio, uma norma jurídica é válida não por ser justa, mas exclusivamente por ser posta por uma autoridade dotada de competência normativa. [...] depois de Hobbes e do princípio da legalidade, apenas a lei previamente estabelecida é que poderia dar fundamento a todo o complexo de garantias (NASCIMENTO, 2011, p. 64).

É nesse cenário que se erigem os fundamentos da principal produção hobbesiana, qual seja, *O Leviatã*. Segundo Chevallier (1973, p. 67 apud SOUZA; OLIVEIRA, 2009, p. 18), *O Leviatã* trata-se de uma “síntese do hobbeísmo”, e “fruto da combinação de um espírito mecanicista juntamente com as obsessões de um coração cheio de temor, ávido de paz tanto para si próprio, como para seu país”.

Sobre isso, Nascimento (2011) refere que

No século XVII, Hobbes publica “Leviatã”, imediatamente após eventos dramáticos como a morte do rei, a abolição da Câmara dos Lordes e a derrocada da tradicional constituição mista inglesa. Nessa obra, está claramente presente a ideia de que para sair da crise de uma guerra civil era necessário individualizar um sujeito, titular irrevogável dos poderes soberanos (NASCIMENTO, 2011, p. 62).

Lins (2005) pontua que, com sua teoria do *Leviatã*, Hobbes expôs um esboço de um sistema representativo, oriundo da concessão – por parte do povo – de certos direitos àqueles postos no poder. Assim, prossegue Lins, Hobbes se posiciona em oposição às monarquias divinas e defende sua soberania desde que reconhecida enquanto uma representação do povo, ou seja, não é o monarca o soberano, mas o povo.

Nesse sentido, Nascimento (2011, p. 64) pontua, a exemplo de soberania do monarca, que “para Hobbes, a interpretação da lei natural deveria ser feita pelo juiz. Todavia, este se

subordinava à autoridade soberana, devendo apenas aplicar a lei ao caso concreto. Em síntese, a autoridade suprema era o soberano, representante de determinado Estado”. Em outras palavras, percebe-se que o rei, representante do Estado, detinha a soberania em virtude do poder que lhe cabia.

Assim, no que tange à soberania dentro do pensamento hobbesiano, Mattos (2011) afirma que:

Em princípio, a noção de soberania em Hobbes pode ser definida através daquela imagem representada na introdução da obra *Leviathan* que nos remete a algo que possui um poder colossal de modo que não se possa haver “nada na terra que se lhe possa comparar”, essa é a configuração essencial daquilo que Hobbes denomina de (*Commonwealth*), o “Deus mortal”. Diante disso, é possível determinar, em termos gerais, que a concepção de soberania está diretamente relacionada à ideia de algo que possui ou detém um “grande poder” ou um “poder supremo” e, ainda, um “poder soberano” (MATTOS, 2011, p. 75).

Interessa pontuar o que escreve Neumann (2013), de forma crítica, acerca do conceito de soberania delineado na teoria hobbesiana:

Atualmente está em moda difamar o conceito de soberania. Hobbes, em particular, nunca foi tão popular em países anglo-americanos, e Bodin, o criador da palavra “soberania”, tem sido interpretado como um liberal moderado. Alguns sustentam que a soberania é responsável por todos os males de nosso tempo presente. O nacionalismo, o imperialismo e mesmo o totalitarismo são considerados descendentes diretos da soberania, com Marsilius de Padua, Bodin, Calvino, Lutero, Hobbes e, claro, Hegel, na condição de criminosos (NEUMANN, 2013, p. 137).

Todavia, o que se percebe pela teoria hobbesiana seria uma manutenção do que estava vigente: um absolutismo com ares de representação, mas ainda um sustentáculo da concentração de todo o poder existente. Nessa toada, Perez et al. (2012, p. 89) apontam que “o problema da concentração do poder e de seu alcance é central na relação do pensamento liberal com a autoridade estatal”.

Em verdade, prosseguem os autores, “é somente no contexto do nascimento e desenvolvimento do liberalismo que as teses de separação e equilíbrio dos poderes, em termos de funções estatais, ressaltam-se, sistematizam-se” e se tornam uma resposta ao problema que, como dito, seria o abuso e a concentração de poder (PEREZ et al, 2012, p. 89).

Dessa forma, surge em exposição o pensamento de John Locke, um liberal anti-absolutista que se revela como matriz teórica do mundo liberal. Segundo Perez et al. (2012), ainda que a famosa teoria de separação dos poderes seja atribuída a Montesquieu, os primeiros indícios são encontrados na obra de Locke, o qual visou à limitação do poder Real, este que seria uma manifestação de tirania em face da referida concentração de poder.

Nessa seara, Neumann (2013, p. 138) indica que a emergência dessa matriz teórica liberal atribuída a John Locke é “compreensível e possui significado somente se o monopólio dos poderes coercitivos do estado não são mais desafiados, de tal forma que as restrições à soberania não levarão a sua desintegração”. Em outras palavras, a insurgência do liberalismo encabeçado por Locke evidencia a necessidade da menor intervenção estatal possível sobre os direitos individuais.

John Locke, escreve Lins (2017)

afirmou que os cidadãos têm direitos inalienáveis, que precisam ser mantidos e protegidos por seus representantes. Compreendendo a necessidade de uma constituição para que o poder de uma maioria seja constrangido, Locke dá início à ideia de democracia liberal. A razão de ser do estado, portanto, seria a proteção dos direitos individuais e garantia da “vida, liberdade e propriedade (LINS, 2017, p. 12).

Na perspectiva de Neumann (2013, p. 140), “é claro que a conexão entre propriedade e liberdade é afirmada de forma mais cândida na teoria de Locke, para a qual a liberdade surge como inerente a todo o conceito de propriedade”, no entanto, prossegue, é indiferente se Locke não derivou consequências de sua própria teoria, com a qual ele pretendia meramente legitimar a propriedade capitalista”. Em verdade, o que parece evidente é que, a partir de Locke, dá-se a largada ao reconhecimento de direitos básicos, dentre os quais, destaca-se a propriedade.

A teoria lockeana revela o surgimento da propriedade privada enquanto necessária à própria manutenção da vida humana; aliás, Perez et al. (2012, p. 91) escrevem que, nesse diapasão, “propriedade compreende a vida, a liberdade e as posses”. Locke ainda manifesta seu entendimento sobre o dito estado de natureza no sentido de que o homem não é bom nem mau, estando em uma condição de neutralidade; isso já indicaria algumas divergências com o que fora dito por Hobbes.

Em verdade, de forma bastante contrária a Hobbes, Locke entende que o homem, detentor de razão que o faz distinguir entre castigo e repressão, vive em seu estado de natureza em paz e liberdade, tal como escrevem Ferrer e Silva (2003), as quais acrescentam:

Tendo em vista esse estado de relativa paz e harmonia, em que os homens, dotados de razão, organizam-se e convivem em igualdade e liberdade, qual seria o fundamento da criação da sociedade política, por meio da delegação consciente de poderes ao Governo Civil? Basicamente, a defesa da propriedade por um juiz imparcial, não absoluto e arbitrário (como proposto por Hobbes), mas uma sociedade formada pelo consentimento dos homens (FERRER; SILVA, 2003, p. 109).

Eis que surge, portanto, a principal distinção entre Locke e Hobbes vista no âmago de suas teorias. Locke, em posição diametralmente oposta a seu predecessor, afirma que há um

sério problema na concentração de poder em uma única pessoa, uma vez que isso poderia conduzir com mais facilidade à temida tirania.

Assim, o pensamento lockeano volta-se a uma separação dual de poderes, em que, de um lado, estaria o poder legislativo – alçado a uma posição proeminente na teoria de Locke<sup>4</sup> – e, do outro, estaria o executivo (abarcando também a função jurisdicional).

Quanto a isso, é esclarecedora a escrita de Nascimento (2011), segundo a qual a obra de Locke traz de forma

[...] claramente disposta a distinção entre poder absoluto e poder moderado. O primeiro é aquele em que um único sujeito, seja rei ou assembleia, tem o Poder Legislativo e Executivo; o segundo é aquele em que os dois poderes são distintos e pertencem a sujeitos diferentes. ‘Podemos, pois, afirmar que a comunidade, nesse aspecto, é ela mesma o poder supremo, mas não considerada sob qualquer forma de governo, uma vez que este poder do povo só se manifesta quando se dissolve o governo’ (NASCIMENTO, 2011, p. 65).

Nesse sentido, Perez et al. (2012, p. 92) asseveram que, acerca da constituição do legislativo, Locke teria uma preferência pelo sistema representativo, cuja definição caberia ao povo, pois “somente o povo pode definir a forma da comunidade, ou seja, constituir o legislativo e indicar em que mãos deve estar. E quando o povo escolher seus representantes, todos nos sujeitaremos a regras e seremos regidos pelas leis feitas por estes homens”.

Perez et al. (2012, p. 92) prosseguem, indicando que, para Locke, uma vez que o poder legislativo é derivado do povo – seja por concessão ou “instituição positiva e voluntária” – cabe ao legislativo – e somente a ele, sem possibilidade de delegação – a construção das leis, ou, como pontuam: “implica somente fazer leis e não fazer legisladores, e o legislativo não terá o poder de transferir a própria tarefa de fazer leis para outras mãos”.

Nesse sentido, escreve Nascimento (2011, p. 65) que, para Locke, “quem tem o poder de fazer leis, não pode dispor dos recursos do governo, e quem dispõe destes não pode elaborar leis abstratas de alcance geral” Essa seria, portanto, a maior demonstração de proteção de direitos individuais na perspectiva lockeana. No que toca a isso, enriquecedora a manifestação de Franz Neumann, a saber:

---

<sup>4</sup> Interessa pontuar que, tal como Perez et al. (2012, p. 95) mencionam, a preferência de Locke pelo poder legislativo não corrobora a teoria da separação de poderes, assim como hoje se conhece. Em verdade, a separação de poderes só restou claramente desenhada pelas mãos de Montesquieu, filósofo que trouxe a noção de equilíbrio (o que, futuramente, em certo ponto também daria vazão ao conhecido sistema de pesos e contrapesos): “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder”. Acrescentam os autores, citando Manent, que é nas formulações de Montesquieu – notadamente no que concerne à organização dos poderes – que o liberalismo político se mostra constituído.

A liberdade é essencialmente a ausência de restrições. Ninguém duvida de que esteja aí a base de teoria da liberdade, de que seja esse o conceito-chave do que se compreende por constitucionalismo, de que seja básico para a compreensão do que – especialmente na tradição anglo-americana – chamamos de liberdade jurídica. Esta é a fórmula de Hobbes (embora ele a tivesse enunciado como uma teoria de ciência natural), de Locke, de Montesquieu e de Kant. Assim compreendida, a liberdade pode ser definida como liberdade negativa ou “jurídica”. [...] Traduzido em política, o aspecto negativo da liberdade leva necessariamente à fórmula de cidadão *versus* Estado (NEUMANN, 2013, p. 110).

Nesse viés, Nascimento (2011, p. 115), em uma referência a Danilo Zolo, traduz a posição adotada e defendida por Locke como “baseada na crença de um conjunto de cidadãos como núcleo central de exigências de liberdades individuais e econômicas contra o poder formal do Estado”. Eis o esboço da fórmula que Neumann menciona, qual seja: Cidadão *versus* Estado.

Ao que tudo indica, há uma ressignificação de soberania e poder: enquanto Hobbes, um absolutista, atribuía ao monarca, a representação do Estado, esse centro de força, por assim dizer, Locke coloca em xeque o poder estatal em face ao “poder” do indivíduo que se vê, agora, consubstanciado em seus direitos basilares. O próximo contratualista, Rousseau, ver-se-á, trará o outro “extremo”, imbricando ao povo o poder e a soberania em debate.

Ora, pode-se depreender que Locke retrata a soberania como decorrente de um povo, o qual, manifestando consentimento com os termos desse pacto social firmado junto a seu legislativo – representantes –, concede a dita soberania em troca da defesa de direitos ditos inalienáveis (com especial destaque, já visto, à propriedade privada, direito do qual decorreriam outros).

Assim, enquanto Locke “afasta-se” de forma considerável de Hobbes e seu absolutismo soberano, aproxima-se do próximo autor a ser tratado, Jean-Jacques Rousseau, o qual criou a ideia de um interesse – ou vontade – geral, que deveria ser protegido por meio de leis. Conforme Pereira (2016), Rousseau foi o responsável pela propagação da teoria da soberania popular, sobretudo em uma de suas principais obras, *Do Contrato Social*.

Nascimento (2011, p. 65) indica que o século XVIII é marcado pela presença de duas tendências, quais sejam: “por um lado, a tradição de um poder monárquico, teoricamente limitado e, por outro lado, a aspiração nascente de Rousseau de soberania popular<sup>5</sup>”. Por meio de Rousseau, chega-se ao alcance do que se entende por ressignificação do conceito de soberania: “os documentos fundamentais dos Estados deveriam estar subordinados à vontade

---

<sup>5</sup> Nascimento (2011, p. 65) menciona que, nesse contexto, haveria críticas ao ideal rousseauiano dada a ameaça que isso representaria à ordem constitucional, “enquanto os defensores de uma refundação das instituições políticas entendiam que a Constituição era uma ficção criada para manter as estruturas de dominação”.

da população, ou seja, a única lei fundamental seria aquela que obriga a preservação da integridade do poder popular” (NASCIMENTO, 2011, p. 64-65).

No entanto, segundo Antunes (2006, p. 70), “antes de discutir o conceito de soberania propriamente dito, é importante reconstruir o percurso teórico realizado por Rousseau, percurso este que culmina no referido conceito”. Para tanto, Antunes (2006) indica como necessária a abordagem da transição do estado de natureza para o estado civil ou estado de sociedade na perspectiva rousseaniana.

Ora, como é cediço, em duas de suas principais obras, quais sejam, *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* e *Do Contrato Social*, Rousseau aborda vastamente a dicotomia que aqui será chamada de “homem natural *versus* homem social”.

No entanto, é em *Do Contrato Social* que o filósofo genebrino apresenta que “o homem nasceu livre, e em toda parte se encontra sob ferros” (ROUSSEAU, 1778) em clara referência às origens do indivíduo em seu estado de natureza em contraposição à já então instituída sociedade civil. Nessa obra, Rousseau apresenta sua perspectiva acerca do contratualismo.

Sobre isso, Antunes (2006, p. 73) escreve que “toda a fundamentação racional, política e moral da vida em sociedade deverá estar ancorada naquilo que converge para a reconquista daquelas características mais primitivas que o ser humano, ao deixar o estado de natureza, abandonou ou perdeu”. A partir disso, prossegue, Rousseau propõe um modelo de vida social tal qual seria o estado de natureza.

Com a garantia de felicidade e liberdade, como Rousseau pensava ser a tônica do estado de natureza, há a propositura de um modelo de organização da vida em sociedade e, como pontua Antunes (2006, p. 73), “nessa fundamentação do Estado legítimo e bem ordenado, o conceito de soberania se apresenta como ponto fundamental [...]. Todo o discurso em torno da origem convencional do contrato encontra seu ponto culminante no conceito de soberania”.

Conforme já indicado acima, tem-se que a “soberania de Rousseau” decorre dessa nova organização, que culmina no contrato social em debate, e apresenta-se determinante para o êxito desse arranjo social, uma vez que, tal como pontua Melo (2017, p. 57), “o conceito de soberania popular de Rousseau está vinculado a uma ideia radical de liberdade como autonomia: é livre aquele capaz de governar a si mesmo, não se submetendo à vontade de um outro”.

No tocante a isso, Pereira (2016, p. 1714) declara que a liberdade tratada por Rousseau é a base da ideia de participação apresentada pelo filósofo, porém, no sistema rousseaniano, participação política e liberdade são conceitos interdependentes e diz que “é a partir do



momento em que participa, contribuindo para formação da vontade geral – que representa o ‘substrato comum das vontades individuais’ –, que se consuma a liberdade do indivíduo”. Conforme a autora, liberdade não se trata de ausência de cerceamentos, mas obediência às ordens formuladas por si próprio.

Ora, acerca disso, impossível não tratar da chamada vontade geral, outro ponto de grande relevância na obra do escritor genebrino. Como o próprio filósofo afirma, em *Do Contrato Social*, a soberania é, em verdade, um exercício da vontade geral, estando ambas indissociáveis, tal como se verifica no trecho a seguir:

I – A soberania é inalienável.

A primeira e mais importante consequência dos princípios acima estabelecidos está em que somente a vontade geral tem possibilidade de dirigir as forças do Estado, segundo o fim de sua instituição, isto é, o bem comum; pois, se a oposição dos interesses particulares tomou necessário o estabelecimento das sociedades, foi a conciliação desses mesmos interesses que a tornou possível. Eis o que há de comum nesses diferentes interesses fornecedores do laço social; e, se não houvesse algum ponto em torno do qual todos os interesses se harmonizam, sociedade nenhuma poderia existir. Ora, é unicamente à base desse interesse comum que a sociedade deve ser governada. Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade (ROUSSEAU, 1776).

Neumann (2013, p. 151-152) escreve que essa vontade geral, a grande contribuição da obra de Rousseau, “não é necessariamente o resultado da adição mecânica de vontades particulares. Inclusive, tal adição pode perverter o interesse geral da comunidade caso seja elevada a um status político”. Nesse sentido, o autor retrata a vontade geral não como “várias vontades individuais”, mas como um entendimento a nível de anseio geral, uníssono.

Por esse motivo, prossegue ele, se, por exemplo, “a nação decidiu que determinada atividade social depende de regulação governamental, toda a responsabilidade deve permanecer sobre o governo (o ramo executivo) como o órgão de deliberação” não cabendo ser deslocada (a responsabilidade) a grupos de interesse vinculados à máquina administrativa (NEUMANN, 2013, p. 152).

Tem-se, com o exposto, que a vontade geral, voltada ao bem comum, é diretriz das forças do Estado, ou seja, apenas com base nesse bem comum que a sociedade deve ser governada. Tem-se, ainda, que, na condição de exercício dessa vontade geral, a soberania mostra-se inalienável e, portanto, para Rousseau, não há que se falar em representatividade.

Dessa forma, eis que surge a figura do legislador, já que, tal como escreve Rosa (2017), a lei consiste na manifestação do acordo entre o interesse e a justiça, expressão da vontade geral. Rosa (2017) ainda pontua que a lei, dessa forma, é

[...] o ato fundamental de soberania - após dar vida ao corpo político, é preciso dar-lhe movimento. Por isso, toda lei trata de matéria considerada geral, tão geral quanto a vontade que a constitui. Não trata do indivíduo ou de assuntos particulares, e nesse sentido não pode ser feita senão pelo próprio povo em seu papel de soberano (ROSA, 2017, p. 21).

No que toca a isso, Rousseau (1762, apud NEUMANN, 2013, p. 115) apregoa:

Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, por isso entendo que a Lei considera os súditos como corpo e as ações como abstratas, e jamais um homem como um indivíduo ou uma ação particular. Desse modo, a Lei pode muito bem estatuir que haverá privilégios, mas ela não poderá concedê-los a nominalmente a ninguém... Em suma: qualquer função relativa a um objeto individual não pertence, de modo algum, ao poder legislativo.

Assim, tal como prossegue Rosa (2017, p. 24), a postura crítica de Rousseau aos representantes do povo não causa surpresas, uma vez que o filósofo entende que a “a existência de representantes encarregados de determinar a vontade geral e as leis que dela decorrem abre margem para que o interesse particular prevaleça e ameace a soberania do povo”.

Carole Pateman (1992, p. 35) escreve que Rousseau, por essas razões, pode ser entendido como um “teórico por excelência da participação” e acrescenta que:

A compreensão da natureza do sistema político que ele [Rousseau] descreve em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa. Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais [...] (PATEMAN, 1992, p. 35).

Por essas e outras razões que Rousseau transformou-se em uma referência política de seu tempo, a exemplo de sua principal obra ter subsidiado o espírito revolucionário de Robespierre, um dos personagens mais emblemáticos da Revolução Francesa de 1789, acontecimento que demarca historicamente o encerramento da Idade Moderna e a ascensão dos tempos contemporâneos, objeto do tópico a seguir.

## 2.3 TEORIAS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Nascimento (2011) aponta que as Revoluções do final do século XVIII representaram o que se pode entender com uma quebra de paradigmas. Nesse sentido, tanto a Revolução Francesa quanto a Revolução Americana assumem o protagonismo de colocar em discussão o entendimento sobre soberania popular e sobre o sentido de Constituição. Dessa forma, Nascimento (2011) discorre que

Primeiramente, os americanos, em 1776, com o objetivo de declarar a independência da Inglaterra e de promulgar a Constituição de 1787; em seguida, a França, em 1789, com a finalidade de acabar com o antigo regime e de gerar uma nova forma de governo. As grandes inovações foram a associação entre a vontade soberana e a Constituição, bem como a compreensão dos constituintes norte-americanos de que eram necessários também a atuação conjunta do senador e o poder de veto do presidente. Assim, uma autêntica Constituição republicana não deveria possuir uma abstrata separação de poderes, mas sim um concreto equilíbrio, para que se obtivesse o resultado conjunto de um governo limitado (NASCIMENTO, 2011, p. 70).

Nas palavras de Neumann (2013, p. 138), “é possível interpretar a revolução francesa de 1789 não como uma reação ao mau uso do monarca de seus poderes absolutos, mas antes uma falha em como utilizá-los”. Uma vez instaurada a Revolução Francesa em 1789, descortina-se perante a humanidade uma nova era com a efervescência de novos ideais e pensamentos.

O ideal iluminista formula novos vetores direcionados, por exemplo, à igualdade de todos perante a lei, bem como à transformação do mundo com vistas ao progresso, à quebra de tiranias e ao fim de um poder controlado de forma uma. Dessa forma, as transformações dos conceitos até então tratados – democracia, representação e participação – são também percebidas.

É interessante pontuar, também, a questão política que dita o novo tempo. Segundo Nascimento (2011):

Antes da abordagem em torno do Estado Liberal, foi exposto que, com a teoria de Hobbes, ocorreu a refundação do direito sobre o princípio da legalidade como garantia da segurança jurídica<sup>898</sup>. Com efeito, com a primeira versão do Estado Moderno construído com base no poder do soberano, percebe-se o direito válido, independentemente de critérios de justiça. Era a época de domínio do “príncipe”. Posteriormente, esse modelo não mais atendeu às expectativas da classe burguesa, o que levou ao surgimento das primeiras Revoluções – Americana e Francesa – marcadas pelos ideais liberais do constitucionalismo moderno (NASCIMENTO, 2011, p. 277).

Assim, adentra-se o período que compreende os dias atuais, qual seja, a contemporaneidade. O período contemporâneo – ou, como alguns historiadores ainda pontuam, a Pós-modernidade – revela um novo trajeto cujo passo inicial fora dado ainda no século XVIII pelo ideal revolucionário de “Liberdade, Igualdade, Fraternidade” e caracteriza-se, em termos de racionalidade, pela razão autônoma.

Perez (2011, p. 18) diz que a democracia, nesse caso de recorte temporal contemporâneo, deve ser entendida a partir de suas dimensões: enquanto a primeira, com seu recorte normativo-prescritivo, reporta-se a um já conhecido “dever ser”; “a segunda, limitada pelo campo realista, colheu as características comuns do jogo democrático com os padrões racionais da área econômica – sobrevivendo disso a aridez do ‘ser’”.

Ainda de acordo com Perez (2011, p. 18), uma vez que a adequação de uma ou outra no campo da realidade contemporânea se revela dificultosa, o mais razoável seria “a virtuosidade da razão ao equilíbrio – sempre instável – daquilo que se convencionou designar de projeto liberal-democrático”.

Sobre isso, importa trazer a lume, sobretudo em face da atualidade do debate, a problemática que emerge acerca do tema, qual seja a ruína em que se vislumbra a democracia liberal, tal como acertadamente preleciona o cientista político Yascha Mounk, em entrevista à Folha de São Paulo de 28 de abril deste ano.

Segundo Mounk (2019), em notícia veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, a democracia liberal tem sido corroída, notadamente em virtude do conflito entre vontade popular e direitos individuais, de forma que se insurgem dois polos com a face de duas novas formas de regime, quais sejam:

De um lado há um liberalismo antidemocrático, ou direitos sem democracia, em que, a despeito de eleições regulares e competitivas, a população é excluída da tomada de decisões fundamentais, em benefício das elites. A revolta dos cidadãos com esse quadro contribuiu para levar ao outro lado da moeda: a democracia iliberal, ou democracia sem direitos, na qual a maioria opta por um governante *antiestablishment* que promete restituir sua participação política, mesmo que aos custos de subjugar as instituições independentes e restringir direitos das minorias. [...] A população não está errada ao perceber que sua participação política é pequena em muitos casos. E querer mudar isso é um fator muito positivo. O problema é que essa reivindicação beneficia populistas como Hugo Chávez e Bolsonaro (MOUNK, 2019).

Assim, são alçadas com o tema as famigeradas discussões acerca de representação ou representatividade política e participação popular, as quais já se sustentam há longa data, tal como escreve Rauschenbach (2014):

Platão já pensava que uma república somente pode ser governada pela elite; ele posicionou-se claramente contra o modelo de Atenas, onde todos os cidadãos participavam na tomada de decisões políticas. Vale ressaltar que, naquela época, a categoria do cidadão não incluía mulheres nem escravos. Aristóteles promovia o conceito da constituição mista, que unia elementos monárquicos, aristocráticos e democráticos; ele admitia uma participação parcial da população. Mais tarde, ao referir-se à Revolução Francesa, Edmund Burke alegou que a participação da população levava a uma simplificação excessiva das questões políticas. A posição de Montesquieu era similar: para ele, faltava a competência do cidadão para justificar sua participação política. Na mesma época, Rousseau argumentava em favor da participação dos cidadãos, já que todos nascem livres (RAUSCHENBACH, 2014, p. 208).

Para Franz Neumann (2013, p. 149), no entanto, “as teorias de Platão e Rousseau são utopias”. Defende o autor que, postulando uma identidade entre cidadão e sistema político, tais teorias “ignoram que as condições nas quais tal identificação poderia ser alcançada nunca se realizaram na história. As duas alternativas – a sabedoria do rei filósofo de Platão e a completa homogeneidade social e moral da sociedade de Rousseau – não são nada além do que sonhos, ainda que potentes”.

Neumann (2013, p. 152) sustenta, portanto, que o “modelo de uma democracia não é o construto de Rousseau de uma identidade entre governantes e governados, mas a representação de um eleitorado por representantes responsáveis”. Para ele, “representação não é uma atividade; o representante não é um agente, que atua em favor dos direitos e interesses de outro, mas alguém que age por direito próprio, embora em interesse de outro (o nacional)” (NEUMANN, 2013, p. 152).

Frente a isso, desnuda-se o que Silva (1999, p. 54) chama de um “indisfarçável elitismo”, pois “os melhores, os mais inteligentes, os mais especializados, enfim as elites estão autorizadas pelos cidadãos comuns a comandá-los”. Nessa senda, é inevitável abordar o que defende Schumpeter sobre o tema, para quem o cidadão rousseauiano seria uma utopia, assim como o bem comum e a vontade geral seriam postulados irrealis (VIANA, 2015).

Dessa forma, Schumpeter traz consigo uma nova teoria democrática com um viés procedimental ou formal (ainda entendido como minimalista), uma vez que a democracia para ele, segundo Viana (2015, p. 27), consistiria em um “método político, isto é, um tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, incapaz de ser um fim em si mesmo”.

Assim, pontua Silva (1999, p. 54), “não é de se estranhar que os teóricos do elitismo democrático defendam a ideia de que há um limite à participação política [...] limite o qual ultrapassado traria prejuízos ao invés de fortalecer o regime democrático”, razão pela qual a representação política evidenciar-se-ia mais adequada na contemporaneidade.

Fato é que o encerrar do período Moderno inaugurou uma nova forma de pensar a própria democracia e alguns conceitos carreados junto a ela, como a representação e a participação política. Tal como apresentado no ponto anterior, o trio de pensadores do contratualismo político clássico semeou tais concepções que foram sendo reformuladas ao passar dos séculos.

Desse modo, se, no século XVIII, Jean-Jacques Rousseau lançou mão de uma teoria de participação popular, refutando a viabilidade de uma vontade geral representada, no século XIX, emerge a posição de John Stuart Mill, rompendo com a ideia de democracia participativa e defendendo o modelo de representação, de forma que os indivíduos deveriam ser assegurados pelo Estado, como escreve Lins (2005):

Preocupado com os interesses da classe trabalhadora, Mill ([1861] 2009) defende que haja uma expansão no sufrágio para que os trabalhadores possam defender seus interesses. Ele acreditava que o estado deveria atuar como um árbitro, garantindo a segurança de pessoas e propriedades e uma justiça igualitária entre indivíduos. Além disso, a democracia deveria ser vigorosa o suficiente para os perigos de um “estado excessivamente intervencionista” (HELD, 2006, p. 96). Dessa forma, Mill era contrário a governos absolutistas e de governos burocráticos, defendendo o individualismo de cada cidadão (LINS, 2005, p. 12).

Em verdade, percebe-se uma grande defesa de Mill das minorias políticas, uma vez que sua preocupação repousa nos efeitos oriundos da tirania da sociedade, tal como escrevem Perez et al. (2012, p. 106): “para ele, através da opinião pública e do poder da maioria, a sociedade pode ser opressora”, sendo necessário, segundo os autores, a salvaguarda da esfera individual, à distância do Estado e da sociedade.

Eis o fundamento de uma das principais obras de Stuart Mill – *Considerações sobre o governo representativo* – a qual aborda de forma explícita os temores do autor quanto a uma sociedade tirana, com ênfase na opinião das majorias e, conseqüentemente, com o sufocamento das minorias políticas. Stuart Mill expõe a importância de um governo representativo diante da ameaça que vislumbra no governo de majorias:

Governo representativo significa que o povo inteiro, ou pelo menos grande parte dele, exerce, por intermédio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder do controle supremo, que deve existir em algum lugar em todas as constituições. Este poder supremo deve ser mantido em toda sua perfeição. O povo deve ser amo e senhor, sempre que quiser, de todas as atividades do governo (MILL, 1981, p. 47).

Perez et al. (2012) destacam que o filósofo inglês não só defende o sistema representativo enquanto uma garantia do equilíbrio das opiniões, mas também desenha uma

proporcionalidade como condição para o funcionamento disso. Acrescem os autores que “não basta [para Mill] o simples ‘esquema de representação’; é importante que se contemple uma forma de representação proporcional, incluindo não apenas a maioria, mas também as minorias” (PEREZ et al., 2012, p. 109).

Nessa senda, é oportuno trazer à baila outro trecho da obra mencionada do autor, em que há expressa menção a isso:

O sistema representativo deveria ser constituído de maneira a manter este estado de coisas; não deveriam permitir que qualquer dos interesses seccionais se tornasse forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça, e todos os outros interesses seccionais juntos. Deveria sempre ser mantido um equilíbrio entre os interesses pessoais de modo a fazer com que cada um deles dependa, para ter sucesso, de conseguir convencer pelo menos uma grande parte das pessoas que agem segundo motivos elevados e visões mais abrangentes (MILL, 1981, p. 69).

Ora, o século XIX – do qual restou aqui destacado o pensamento de Stuart Mill – certamente evidenciou o pensamento político liberal cujo cerne, escreve Gama Neto (2011, p. 28), “consistia na preocupação de como resguardar os direitos e liberdades individuais dos males que poderiam advir da ação ilegítima do Estado”. Gama Neto acrescenta que “o regime democrático era visto como um sistema político destinado a construir o governo legítimo” (GAMA NETO, 2011, p. 28).

No entanto, prossegue o autor, esse panorama não foi mantido no século seguinte, o XX, sobretudo em virtude do abalo ao conceito de democracia em face das diversas insurgências que demarcaram o inaugurar do século – I Guerra Mundial, Revolução Russa, Crise de 1929, entre outras – e provocaram diversas transformações econômicas, políticas e também ideológicas, culminando, então, em uma perda de legitimidade do liberalismo até então estável.

Nesse contexto, surge aquela que seria conhecida como Teoria das Elites, ou teoria elitista, representando uma verdadeira reviravolta em termos políticos, visto que desloca os frequentes debates das maiorias, trazendo a lume a influência existente em grupos minoritários: as elites. Nesse sentido, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) descrevem em seu verbete que

Por teoria das Elites ou elitista - de onde também o nome de elitismo - se entende a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do Poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Uma vez que, entre todas as formas de Poder (entre aquelas que, socialmente ou estrategicamente, são mais importantes estão o Poder econômico, o Poder ideológico e o Poder político), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das Elites políticas, ela pode ser redefinida como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas

para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância. [...] (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 385).

Nessa esteira de derrocada do liberalismo político clássico e emergência do elitismo acima citado, ganha realce o economista e cientista político austríaco Joseph Schumpeter, cuja teoria democrática (conhecida como teoria minimalista da democracia), disserta Gama Neto (2011), é voltada a uma perspectiva instrumental e elitista da política e influenciada pelo pensamento sociológico weberiano sobre a racionalidade e o capitalismo ocidental.

Prossegue Gama Neto (2011) que:

[...] a visão schumpeteriana de democracia estabeleceu-se como um forte consenso entre os cientistas políticos. Seu principal atrativo teórico era que ela fornecia a possibilidade de formulação de teorias empiricamente orientadas sobre o funcionamento da democracia. [...]

A definição schumpeteriana de democracia é estritamente procedimental: a democracia é somente um método para a escolha de governantes, um conjunto de regras que estabelecem como devem ser escolhidos aqueles que devem realizar as decisões políticas. Aos eleitores cabe apenas escolher quais políticos desejam eleger. A concepção minimalista de democracia de Schumpeter é um modelo fundamentalmente empírico, cuja preocupação central é a estabilidade do sistema político. O problema central da teoria da democracia deixa de ser a participação popular e passa a ser a eficácia do regime democrático em eleger governos (GAMA NETO, 2011, p. 31).

Assim, tem-se que a teoria democrática schumpeteriana – de forma razoavelmente distinta do que foi proposto por Stuart Mill e bastante distante do que era defendido por Rousseau – concentra-se em uma perspectiva procedimental e essencialmente empírica, em que os debates sobre representação e participação propriamente ditas são mitigados, cedendo espaço ao método adequado para a escolha de lideranças.

O que se percebe, em verdade, é que enquanto para John Stuart Mill havia um aspecto moral que conduzia sua preocupação quanto à tirania das maiorias e predileção pelo sistema representativo proporcional, para Schumpeter essa forma de analisar a representação é despida de um envolvimento mais aprofundado, pois o foco torna-se o procedimento em si de escolha de representantes.

Nesse viés, em sua obra mais conhecida – *Capitalismo, socialismo e democracia* – Schumpeter (1961) define a democracia como

[...] um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas (SCHUMPETER, 1961, p. 296-297).



Dessa forma, percebe-se que Schumpeter, ao desenvolver um contraponto – sua teoria democrática minimalista – ao que chamaria de “doutrina clássica” da democracia, propôs uma releitura não só do próprio conceito de democracia, como também de participação, soberania e representação em um sentido que revelaria uma verdadeira subversão ao que propunha a teoria clássica.

Nesse sentido, é interessante a observação tecida por Viana (2015):

É observando o completo desinteresse da massa que Joseph Schumpeter adverte que aquele cidadão ideal desenvolvido nas teorias clássicas da democracia é uma utopia. Por isso, o bem comum e a vontade geral da nação são postulados irrealis. Além disso, o bem comum é um conceito subjetivo, podendo comportar significados distintos (VIANA, 2015, p. 26-27).

Assim, tem-se que soberania – manifestação de uma vontade geral, tal como fora proposto por Rousseau – “inexistente”: o povo já não é mais visto como soberano, já que, escreve Gama Neto (2011),

[...] Schumpeter não acreditava que o eleitorado possuísse uma "vontade popular" (fonte da legitimidade) que fosse capaz de produzir ideias que, discutidas de maneira racional e coerente, pudessem ser transformadas em um "bem-comum" (propósito da democracia), e, claro, muito menos transformá-las em decisões políticas (GAMA NETO, 2011, p. 30).

Nesse diapasão, a participação também era pormenorizada pelo autor ou, como afirma Pateman (1992),

Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão. Ele pontifica que as práticas usualmente aceitas (como "bombardear" representantes com cartas) são contrárias ao espírito do método democrático, pois, de fato, argumenta ele, trata-se de tentativas que os cidadãos fazem para controlar seus representantes, e isso constitui uma completa negação do conceito de liderança. [...] Na teoria de democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial ou central (PATEMAN, 1992, p. 14).

Já o entendimento acerca da representação na teoria schumpeteriana, por fim, sofre uma verdadeira derrocada se comparado àquele desenhado por Stuart Mill, por exemplo: para Schumpeter, não há que se falar em representação do povo ou na representatividade de um grupo ou eleitorado. Em verdade, há uma ruptura no conceito até então vigente: não há mais uma identificação entre eleito e eleitorado.

Nesse sentido, novamente Pateman (1992, p. 14) se mostra pertinente ao pontuar que a tentativa de um cidadão de controlar um eleito revela-se, para Schumpeter, oposta ao método

democrático, pois, acrescenta a autora, “o eleitorado ‘normalmente’ não controla seus líderes, a não ser quando os substitui por líderes alternativos nas eleições [...]”.

Importante destacar, ainda, a menção a outro autor contemporâneo, que, ao dispor sobre modelos, refuta a certo grau as ideias de Mill e Schumpeter. O canadense C. B. Macpherson apresenta um panorama sobre a democracia do século XIX até o momento dentro de uma estrutura de modelos que compreendem três tipos básicos, rol ao qual o autor acresce sua contribuição chamada de Modelo de Democracia Participativa.

Macpherson (1987, p. 11) explica que utiliza “el término de modelo en sentido amplio, en el sentido de una construcción teórica destinada a exhibir y explicar las relaciones reales, que subyacen a las apariencias, existentes entre los fenómenos que se estudian o en el interior de cada uno de ellos”. Em livre tradução, Macpherson justifica sua adoção pela terminologia “modelo” considerando que o conceito reside em uma construção teórica destinada a exibir e explicar as reações reais existentes entre os fenômenos estudados ou no interior de cada um deles:

Nesse sentido, sobretudo em uma de suas obras mais conhecidas, *A Democracia Liberal: origens e evolução*, Macpherson apresenta o Modelo de Democracia Protetora, o Modelo de Democracia Desenvolvimentista, o Modelo de Democracia de Equilíbrio e, por fim, o Modelo de Democracia Participativa, sobre os quais discorrer-se-á brevemente agora.

Em resumo, os modelos apresentados por Macpherson tinham como pressuposto, respectivamente: a proteção dos governados contra a opressão do governo; a democracia apresentaria uma nova feição, que, voltada à ética, concederia ao regime a possibilidade de corroborar no desenvolvimento individual; como crítica ao modelo desenvolvimentista – que seria irreal – a proposta da democracia de equilíbrio viria a expor uma democracia como uma concorrência de elites, sem muita participação popular, no entanto.

Nesse sentido, em face da fragilidade do modelo em vigência (Democracia de Equilíbrio) destacada por Macpherson, o autor traz à tona um modelo preconizado por si mesmo, ao qual deu o nome de Modelo de Democracia Participativa ou Modelo de Democracia de Participação. Quanto a isso, Macpherson (1978) pontua que o Modelo

de democracia de participação seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base. Assim, começaríamos com a democracia direta a nível de fábrica ou vizinhança – discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, e eleição de delegados [...] os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os elegessem e responsáveis para com eles [...] (MACPHERSON, 1978, p. 110).

Assim, tem-se, em suma, que o elemento fulcral das “etapas” mencionadas por Macpherson, nessa relação entre fábrica e seus colaboradores delegados (ou vizinhança e membros), reside na necessária vinculação entre “eleitos e eleitores”, sendo esse vínculo pautado na responsabilidade. Em outras palavras, não há que se falar em qualquer espécie de dissociação entre os atos tomados pelos delegados e a “ordem” emanada ou esperada por aqueles que os elegeram.

Sobre isso, Oliveira (2012) discorre que

O modelo de democracia participativa sugerido por Macpherson tem como marca distintiva o ser dinâmico: a proposta de eleição de delegados fundamenta-se em pressupostos bem distintos dos que norteiam a eleição de representantes. Aqui, a escolha passa antes pelo efetivo exercício do político, ou seja, a participação ativa no debate público das questões públicas. É como desdobramento deste passo primeiro, simultaneamente caracterizado como ação política e educação política, que são escolhidos os delegados que deverão, em esferas superiores, deliberar sobre as propostas específicas para as quais foram eleitos (OLIVEIRA, 2012, p. 39).

Ainda, na escrita da autora, o último modelo da teoria macphersoniana representaria uma transformação radical “em direção ao agir em detrimento do obter, mudança esta respaldada pela abolição gradativa da apatia política e pela supressão das desigualdades sociais” (OLIVEIRA, 2012, p. 38). Nesse sentido, prossegue Oliveira (2012, p. 39), a marca distintiva do modelo encabeçado por Macpherson consiste no “*ser* dinâmico: a proposta de eleição de delegados fundamenta-se em pressupostos bem distintos dos que norteiam a eleição de representantes”.

Em verdade, a proposta macphersoniana traz consigo um efetivo exercício político e uma cidadania ativa, ou seja, o indivíduo não tem a inércia como pressuposto – como se pode pensar no sistema democrático eleitoral, em que apenas mediante a “provocação” chamada eleição o indivíduo se move em seu direito político. O modelo de democracia participativa representa o cidadão como efetivamente detentor do poder e da soberania que lhe cabem e muito ciente da delegação que deve fazer.

Nesse sentido, é imprescindível trazer à baila o que escreve Norberto Bobbio, em uma de suas grandes obras – *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* – sobre a democracia e a natureza vinculatória que deve ser considerada na tomada de decisões coletivas, a saber:

Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. [...] Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com

base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos (BOBBIO, 1996, p. 18).

Frente a isso, Pereira (2012) assinala que o pensamento democrático bobbiano pode ser compreendido a partir de um significado formal de democracia, afinal, o próprio conceito acima denota um caráter até mesmo procedimental do regime em apreço: conjunto de regras que determinam a quem cabe a tomada de decisões coletivas e quais os procedimentos a serem seguidos.

Assim, é oportuno citar o que já escreveu Bobbio acerca das características que definiriam a democracia:

- a) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, condições econômicas, sexo, etc., devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de exprimir com o voto a própria opinião e/ou eleger quem a exprima por ele;
- b) o voto de todos os cidadãos deve ter peso idêntico, isto é, deve valer por um;
- c) todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres de votar segundo a própria opinião, formando o mais livremente possível, isto é, em uma livre concorrência entre grupos políticos organizados, que competem entre si para reunir reivindicações e transformá-las em deliberações coletivas;
- d) devem ser livres ainda no sentido em que devem ser colocados em condições de terem reais alternativas, isto é, de escolher entre soluções diversas;
- e) para as deliberações coletivas como para as eleições dos representantes deve valer o princípio da maioria numérica, ainda que se possa estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada), em determinadas circunstâncias previamente estabelecidas;
- f) nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em modo particular o direito de tornar-se, em condições de igualdade, maioria (BOBBIO, 1983, p. 56 apud BUENO, 2010, p. 92).

Acerca da democracia representativa, o filósofo italiano indica que a expressão refere, genericamente, que as deliberações da coletividade cabem não exatamente a esta, mas àqueles escolhidos por ela, quais sejam: seus representantes. Escreve ele que “um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república [...]” (BOBBIO, 1996, p. 44).

No entanto, talvez o ponto principal da análise de Bobbio acerca da democracia representativa – e dos motivos pelos quais seria bastante criticada – resida em duas questões que se fazem imperativas no instituto da representação: “costuma-se dizer que o problema da representação pode ter soluções diversas conforme as respostas que, uma vez acertado que A deve representar B, damos à pergunta: ‘Como o representa?’ e ‘Que coisa representa?’” (BOBBIO, 1996, p. 45).

Nesse cenário, então, germinam os postulados bobbianos acerca de um “alargamento” da democracia representativa, de forma que cedesse espaço à democracia direta, sobre a qual escreve que:

Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (BOBBIO, 1996, p.5 1).

Todavia, para Bobbio (1996, p. 60), a democracia direta na contemporaneidade restaria inviabilizada “em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos”, mas o exercício da participação popular não estaria totalmente descartado.

Segundo o autor, haveria um suporte à aglutinação de ambos os institutos – e novamente adentra-se a questão do alargamento da democracia representativa –, de forma que ambos possam compartilhar do mesmo espaço e apoiar-se mutuamente, ou, como ainda escreve Bobbio:

O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como creem os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um continuum no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda (BOBBIO, 1996, p. 52).

Por fim, interessa destacar, também, tendo-se em vista uma ordem cronológica de pensadores, os ensinamentos dos mais recentes dentre os contemporâneos, Robert Dahl e Giovanni Sartori. De forma sucinta, porém sem desconsiderar a relevância de ambos, notadamente à discussão em apreço, tem-se, de um lado, um certo “ceticismo” de Dahl, no que concerne ao governo do povo, e de outro, a relativização de Sartori do interesse político do homem médio.

De forma mais esclarecedora, Viana (2015, p. 27) explica que, para Dahl, o modelo democrático de governo do povo seria apenas uma quimera, pois “mesmo em assembleias são poucas as pessoas que efetivamente participam, sendo que a maioria dos presentes detém uma postura passiva”. Dessa forma, a tônica do pensamento de Dahl é uma democracia

fundamentada na igualdade, sendo o expoente de sua produção a ideia de a poliarquia “como o meio mais confiável de proteger e promover o bem e os interesses de todas as pessoas sujeitas às decisões coletivas”

Giovanni Sartori, a seu turno, como escreve Viana (2015, p. 28), “sustenta que as pessoas só possuem interesse naquilo que de alguma forma as toca e que o cidadão médio não possui interesse na política”. Assim, tem-se a mencionada relativização do interesse do homem médio pelas questões políticas. Por essa razão, Sartori argumentaria em prol da democracia semidireta, haja vista a interlocução com o sistema de representação. É por esse motivo, também, que o autor apregoa a inviabilidade do chamado autogoverno: “não só não é possível, como não é recomendável” (VIANA, 2015, p. 28).

Frente a isso, este capítulo inicial propôs uma apresentação de questões conceituais e de um apanhado histórico, tendo-se voltado ao conceito de democracia – cuja definição, como aqui visto, rende ainda hoje intermináveis debates – e o trajeto que o termo vem delineando desde a Antiguidade. Ainda neste capítulo, voltaram-se todas as atenções às ideias de participação e de representação política, as quais subsistem ainda hoje e dão o molde à discussão tema deste trabalho.

Assim, no capítulo seguinte, pretende-se abordar a história democrática brasileira até a promulgação da Constituição Federal em vigência (CF/88), momento em que será tratada a dicotomia representação e participação em nível constitucional, direcionando-se o enfoque, então, para a participação e para os mecanismos de democracia direta – referendo, plebiscito e iniciativa popular –, bem como para a apresentação de “casos práticos”, ou seja, dos resultados oriundos do exercício desses institutos.

### 3 BRASIL DEMOCRÁTICO: O TRAJETO DE UM IDEAL ATÉ A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988

#### 3.1 A JORNADA DA DEMOCRACIA BRASILEIRA: ENTRE IDAS E VINDAS

Bizzarro e Coppedge (2017), tratando dos grandes desafios da ciência política, refletem sobre a natureza de regimes políticos, dada a complexidade que lhes é inerente, haja vista a diversidade de práticas, atores e instituições, tornando-os, assim, multifacetados. Além disso, prosseguem, os regimes políticos

são também o resultado do desenvolvimento histórico e das disputas políticas pelas quais se constroem o Estado Nacional e as instituições políticas em um país, podendo ser internamente contraditórios combinando, por exemplo, características associadas com regimes mais democráticos a características típicas de contextos autoritários (BIZZARRO; COPPEDGE, 2017, p. 1).

A partir do ensaio conceitual retro apresentado, parte-se agora à próxima etapa de uma jornada, que, ver-se-á, revela-se um tanto quanto confusa, marcada por idas e vindas no que toca ao entendimento já delineado acerca da democracia: o trajeto desse conceito na história do Brasil.

Para Fernando de Barros Filgueiras (2018, p. 71), duas questões caracterizam o que se pode entender como regime democrático: “a presença de instituições que derivam sua autoridade para decidir e implementar políticas para o bem comum de um processo de representação política e a presença de formatos institucionais que permitam a participação da cidadania nas escolhas das políticas para o bem comum”.

Acerca do início do caminho democrático brasileiro, percebe-se uma literatura um tanto quanto dividida: há quem o remeta à Proclamação da República de 1889<sup>6</sup>, outros o creditam ao fim da Era Vargas em 1945, e há, ainda, quem só considere a democracia propriamente dita como decorrente do advento da Constituição Cidadã de 1988.

Nessa esteira, merece destaque o que escreve Filgueiras (2018, p. 72), para quem “um arremedo de democratização já se fazia presente na organização do Estado” – o autor refere-se ao “Brasil Império”, período compreendido entre 1822 e 1889 –, sobretudo na Constituição de

---

<sup>6</sup> A título de esclarecimento, essa interpretação pode ser questionada à luz de outros trabalhos que proclamam o período democrático brasileiro apenas após a década de 1945. Todavia, a fim de uma apresentação ampla e por força da bibliografia eleita, a abordagem ora realizada contempla o período mencionado.

1824. Segundo o autor, a Lei Maior de 1824 já trazia consigo elementos essenciais da representação política e da separação dos Poderes.

Todavia, é imperioso destacar, a representação política já arejada a essa época reduzia-se à figura do imperador e à atuação da Assembleia Geral. Em verdade, a construção desse processo de representação política foi marcada pela elevada exclusão da maior parte da sociedade, composta por mulheres, escravos e pessoas com renda inferior a 100 mil réis.

Dessa forma, a participação política era um dos conceitos “mobilizados apenas para o discurso político e ideológico, sem que disso resultasse um processo de inclusão e ampliação da cidadania mais efetivo” (FILGUEIRAS, 2018, p. 73). Assim, o Brasil Império estaria longe de um ideal democrático, visto que a escravidão, as oligarquias consolidadas nas estruturas de poder, bem como as fortes desigualdades sociais marcaram o cenário desse tempo.

Nesse sentido, Filgueiras (2018, p. 73-74) manifesta que o clamor pela República seria evidenciado ao longo de um lento processo de mudanças sociais, sobretudo após “a Abolição da Escravatura (1888) e a crescente denúncia das fraudes eleitorais e da corrupção praticada no interior do sistema político”; esta [República] “nascia como a terapêutica para os males do Império”.

Fato é que o panorama em que se inflam tais mudanças – cronologicamente, os eventos descritos situam-se no decorrer do século XIX – por si só é marcado pela inclinação a vicissitudes e questionamentos. O Brasil de XIX, indica Szabo (2014), é caracterizado por ideias afeitas à modernidade e ao liberalismo presentes desde a década de 1870, momento de grandes inquietações sobretudo acerca da monarquia, cujas práticas e princípios tornaram-se alvo da indagação social.

Nesse sentido, deve-se atenção à nascença do Partido Republicano, justamente na década de 1870, o qual, segundo Szabo (2014, p. 10), “buscava, principalmente, combater a centralização política e instaurar um novo sistema de representação no país, através da criação de uma República Federativa”. Em verdade, o chamado movimento republicano trouxe consigo fortes questionamentos acerca do *status quo*, desde a questão escravagista até o próprio regime imperial.

No entanto, não obstante o aparente clamor por mudanças e a promessa de novos ventos, esses, na prática, não foram suficientemente capazes de dar um novo rumo à embarcação chamada Brasil. Como bem pontua Szabo (2014, p. 10), a falta de pragmatismo desnudou o que se pode entender como uma fragilidade do movimento, “uma vez que os republicanos, ao derrubarem o Império, ainda não haviam definido claramente o tipo de governo que pretendiam formar”.



Nesse sentido, Renato Lessa (1988) entende ser um engano

supor que o Golpe de Estado de 15.11.1889 foi a materialização de um projeto de utopia, lentamente amadurecido por duas décadas de ação republicana. Talvez seja mais prudente supor que a relevância da propaganda republicana se deve, apenas, ao fato de que se proclamou uma república, que lhe reivindicou como memória (LESSA, 1988 apud SZABO, 2014, p. 11).

Frente a isso, pode-se entender que a República significou uma nova estrutura de Estado, mas talvez apenas em termos. Quiçá, inclusive, seja essa uma das razões pelas quais não se vislumbra muita adesão à ideia de que o nascimento da democracia brasileira se reporta ao fatídico 15 de novembro de 1889, tal como Bizzarro e Coppedge (2017) ressaltam:

Entre 1889, data da Proclamação da República, e 1930, o Brasil viveu sob um regime político de democracia limitada, no qual tanto a participação quanto a contestação eram reduzidas<sup>7</sup>. Conhecido como República Velha ou Primeira República, o regime era marcado pelo limitado alcance do sufrágio (ainda censitário), pela manutenção de práticas autoritárias por parte do Poder Executivo e por eleições ainda distantes dos padrões de limpeza e competitividade que definem regimes plenamente democráticos (BIZZARRO; COPEDEGE, 2017, p. 9).

Em suma, para alguns – talvez muitos – a proclamada república brasileira tratou-se de uma “falácia”, ou, em outras palavras, de uma manobra bastante calculada e erigida a nível de golpe, tal como indicam Lombardi e Lima (2017):

A República – que nunca chegou a se constituir como *res publica*, conceito latino para “coisa pública”, surgiu ainda nesse contexto monárquico, conflagrada por movimentos abolicionistas, Republicanos e positivistas, sob a tutela das forças armadas; uma estrutura partidária capenga e uma prática política clientelista e coronelista foram se instalando com o poder monárquico e continuou ao longo da Primeira República que já nasceu velha nas alianças e práticas políticas (LOMBARDI; LIMA, 2017, p. 2).

No entanto, fato é que, não obstante a (duvidosa) instauração do republicanismo, vê-se uma anuência (ainda que tácita) da literatura quanto à abertura e à recepção que o fato histórico concede ao regime democrático. Segundo Filgueiras (2018), a emergência de uma República a partir de 1889, ou da “República Velha” – ou, ainda, da “Primeira República” – do Brasil de

<sup>7</sup> Imprescindível é o destaque de que os autores retratam as noções de participação e contestação dentro do universo conceitual da Poliarquia de Robert Dahl. Bizzarro e Coppedge (2017, p. 7) pontuam, no artigo ora citado, que, para um regime político ser lançado dentro do grupo da democracia, é imperioso que apresente as condições retratadas na definição de poliarquia. Regimes poliárquicos, escrevem eles, subdividem-se nos eixos contestação e participação e “incluem a presença e a efetividade de mecanismos que permitem que cidadãos interessados nos caminhos da política em um determinado país possam influenciar tais caminhos, eventualmente participar diretamente na condução do governo e do Estado, e fiscalizar e rejeitar o governo de ocasião se assim julgarem necessário”.

1889 a 1930, traz consigo o indício de uma transformação que seria mais evidente no processo constituinte.

Já na Constituição de 1891, cujo projeto fora encabeçado pelo saudoso Rui Barbosa, vislumbram-se os primeiros lampejos de uma (talvez não tão desejada)<sup>8</sup> democracia: o estabelecimento de uma nova forma de estado, agora chamada de federalismo, e de um sistema que desnudou de poderes o imperador, passando a autoridade da condição de chefe de Estado a um homem eleito, o Presidente.

No entanto, o novo sistema não trouxe – e talvez sequer assim tencionava – a solução de falhas de seu predecessor ou o fim das agruras do regime antigo. As promessas de maior participação e representação políticas não foram suficientes para a perfeita inclusão de eleitores – mendigos e analfabetos, por exemplo, permaneciam à margem do processo eleitoral –, tampouco à garantia de eleições probas e íntegras, haja vista os casos de fraude eleitoral, violência e corrupção.

Ainda, é esclarecedor o que escreve Hollanda acerca de uma “pseudo-representação” trazida no bojo dessa República:

O modelo de representação política que estruturou a cena republicana original baseou-se, portanto, num fundamento claramente anti-liberal, avesso ao sistema partidário e aos demais instrumentos da democracia representativa liberal. Nesta matriz política, o objeto da representação eram as unidades federativas, e não o indivíduo ou o povo (HOLLANDA, 2008, p. 26).

Sobre isso, Leal defende que

Apesar de tentativas de modificações no sistema eleitoral, o sistema de controle das eleições por parte do mandonismo local continuou intacto. Houve a inclusão de um novo fator de fraude e corrupção: o uso da violência contra os eleitores. Mesmo que tenha havido inovações na legislação eleitoral, a prática do voto de cabresto e dos quartéis tornou-se corriqueira nos processos eleitorais. A violência contra os eleitores era decorrência de um sistema de exclusão dos direitos e de desigualdades presentes na estrutura social brasileira (LEAL, 1997 apud FILGUEIRAS, 2018, p. 74).

Nesse sentido, é enriquecedor o trabalho desenvolvido por Bizzarro e Coppedge (2017), decorrente do projeto intitulado “Variedades da Democracia para o Brasil”. A partir de uma

---

<sup>8</sup> De acordo com Patto (1999), “O conflito básico que traz o fim do período monárquico não se dá entre um Brasil moderno, progressista, desejoso de democracia, representado pelas classes médias urbanas, e um Brasil conservador, regressista, afeito a concepções políticas totalitárias, representado pelas classes oligárquicas do Império; os grupos em confronto são dois setores da classe que garantira a sobrevivência do regime imperial: de um lado, as chamadas oligarquias tradicionais dos senhores de engenho do Nordeste e dos barões do café do Vale do Paraíba (monarquistas, escravistas, decadentes), apegadas a relações de trabalho e a formas de produção caducas, mas detentoras de poder político; de outro, as novas oligarquias dos fazendeiros do café do Oeste paulista que, embora ocupando lugar central na economia do país, não dispunham de poder político”.

apurada coleta de dados, os autores voltam-se a de redesenhar, no interregno dos anos de 1900 a 2015, a evolução (e, diga-se de passagem, algumas involuções também) da história democrática nacional.

Bizzarro e Coppedge (2017, p. 8) identificaram que os anos de 1930 e 1964 seriam marcados por aquilo que chamaram de “recuos autoritários”<sup>9</sup>. Em uma reflexão acerca do início do século XX, os autores visualizaram duas tendências nos dados obtidos em sua pesquisa, quais sejam “a alternância entre regimes democráticos e autoritários e o incremento da democracia brasileira a cada nova experiência com esse regime”.

A partir da década de 1930<sup>10</sup>, mudanças notáveis ocorrem especialmente na estrutura da sociedade, uma vez que o período é marcado pelo processo de urbanização e pela industrialização, eventos que inserem o país na rota da modernização. No entanto, tal como se alertou na inauguração deste capítulo, o parco avanço da caminhada democrática sofre uma ameaça de interrupção por um “autoritarismo mediador”.

A década de 1930, ora em apreço, representa, justamente, a inauguração da chamada Era Vargas. Sobre isso, Filgueiras (2018) escreve que, após fragmentado o poder, e com a assunção dos interesses de grupos antes subalternos, os conflitos oriundos disso teriam demandado, portanto, um Estado mais autoritário e controlador com vistas à contenção dessas polaridades.

Assim, com o propósito de garantia de ordem social, Getúlio Vargas<sup>11</sup> foi responsável por medidas centralizadoras, que, dentre outras consequências, dissolveram o poder do legislativo nacional (federal, estaduais e municipais) (FILGUEIRAS, 2018). Contudo, prossegue o autor, tais medidas não tiveram o condão de ceifar – ao menos não imediatamente – o projeto democrático.

Forças de oposição à escalada do autoritarismo se mostraram capazes de impedir seu domínio e, nesse cenário construído pelos movimentos que provocaram a reabertura do Congresso e a reconstitucionalização do Brasil, emerge a máxima que hoje se conhece como “Todo poder emana do povo”. A frase citada, cuja redação original era “todos os poderes

---

<sup>9</sup> Nesse caso, os autores tratam dos dados à luz do princípio eleitoral de democracia; o trabalho em menção, explicam os autores, direciona o estudo da história democrática brasileira a “cinco principais componentes (eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário) e duas dimensões adjacentes ao regime (corrupção e partidos políticos)”.

<sup>10</sup> Faz-se mister a menção à Revolução (ou Golpe) de 1930 como evento divisor de águas, haja vista que deu ensejo à derrocada, ao encerramento, da República Velha.

<sup>11</sup> Ora, novamente necessária a menção à Revolução (ou Golpe) de 1930: tal como é de conhecimento geral, em resumo, a revolução consistiu na derrubada de Júlio Prestes do poder – eis um marco histórico, visto que foi o primeiro presidente eleito impedido de assumir o cargo; em seu lugar, a título de Governo Provisório, assumira o candidato da oposição, Getúlio Vargas.

emanam do povo e em nome dele são exercidos”, foi gerada no âmago do que se conheceu por Revolução Constitucionalista de 1932.

A Guerra Paulista, como também ficou conhecido o evento, dentre outras demandas, clamava pela criação de uma nova Constituição, a qual restou promulgada em 1934. No entanto, com a instauração da Lei de Segurança Nacional, em 1935, o autoritarismo que acenara anos antes mostrou sua real face: eram os primeiros passos do que se chamou de Estado Novo – alcunha dada ao Golpe de 1937 que ocasionou o fechamento do Congresso Nacional, a criação de órgãos de repressão e outras reprimendas.

Sobre isso, Filgueiras (2018), citando Werneck Vianna, discorre:

O Estado Novo consolidou os objetivos da Revolução de 1930 e do pensamento autoritário, promovendo a integração nacional por meio de violência discriminada contra setores da sociedade que se opunham ao regime. Ele propiciou, desse modo, uma modernização conservadora do país, fomentando a industrialização sem o rompimento dos modelos de dominação existentes na sociedade (FILGUEIRAS, 2018, p. 78).

A amplo espectro, a política adotada por Vargas destoou do rumo que se esperava para a democracia brasileira. No entanto, não obstante o flagrante autoritarismo das medidas que marcaram o Estado Novo, o período destacou-se, também, por um caráter social. Em 1943, com a sistematização de direitos trabalhistas por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), houve, enfim, o reconhecimento da classe trabalhadora.

Nesse sentido, Dulce Pandolfi (1999)<sup>12</sup> traz a lume a relevância do aparente paradoxo apresentado nesse momento: ora, no bojo de um governo autoritário e centralizador, brotaram direitos sociais (trabalhistas) e surgiram os primeiros indícios de uma ideia de Estado Social, conceito que, nas palavras de Meireles Júnior (2018), consiste em

[...] um modelo que avança no que tange à garantia dos direitos sociais, como Estado-providência, possuindo natureza inafastavelmente intervencionista, tanto na esfera econômica como social, com fundamental papel do Poder Executivo como responsável pela promoção dos serviços públicos necessários para a persecução de algum parâmetro de justiça social [...] (MEIRELES JÚNIOR, 2018, p. 232).

Em 1945, contudo, constata-se a desarticulação do Estado Novo, culminando em sua derrocada, e mais idas e vindas marcam a história democrática brasileira. Para Pandolfi (1999),

---

<sup>12</sup> De acordo Pandolfi (1999, p. 11), essa dicotomia democracia social-democracia política e a crença “na supremacia do Executivo sobre o Legislativo e da técnica sobre a política” foram um legado do Estado Novo “que comprometem até hoje a consolidação da nossa democracia”. Vê-se, de fato, alguma literatura que, inclusive, conteste o autoritarismo getulista, haja vista, justamente, a defesa da questão trabalhista no auge de seu governo mais controlador.

a participação no Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Estados Unidos – e, portanto, em oposição à Alemanha nazista – pôs em xeque o autoritarismo de Vargas, afinal, “como justificar a manutenção da ditadura, se soldados brasileiros lutavam na Europa em prol da democracia?” (PANDOLFI, 1999, p. 11).

Gomes e Ferreira (2018, p. 258) reforçam que, com a crise do Estado Novo em 1945, o Brasil adentra um estado de transição democrática e “cisões no interior das elites civis e militares foram profundas, quer entre as que apoiavam[,] quer entre as que se opunham a Vargas, o divisor de águas da política de então.” No entanto, o estudo que os autores apresentam sobre a participação eleitoral no período pós 1945, bem como sobre o estabelecimento de partidos políticos, merece espaço agora.

Gomes e Ferreira (2018, p. 259) pontuam que “a primeira eleição presidencial, aquela que marcava o início do retorno do país ao estado de direito, ocorreu em dezembro de 1945”. Nas palavras de Ferreira (2010),

Em dezembro de 1945, o eleitorado brasileiro foi às urnas e, pelo voto secreto e sob a fiscalização do Poder Judiciário, elegeu o presidente da República, deputados federais e senadores. A eleição é considerada a primeira efetivamente democrática ocorrida no Brasil.<sup>1</sup> Os parlamentares formaram uma Assembleia Nacional Constituinte, livremente eleita e politicamente soberana, inaugurando, no Brasil, o regime de democracia representativa (FERREIRA, 2010, p. 11).

Em um levantamento de dados sobre o processo político-eleitoral de 1945 a 1962, Gomes e Ferreira (2018) destacam, dentre outros aspectos, que, “pela primeira vez na história do país, surgiram e se fortaleceram partidos políticos nacionais com programas e perfis ideológicos definidos” (FERREIRA, 2010, p. 12).

Acrescentam os autores que o cenário eleitoral pós 1945 revela a não-interferência do governo de José Linhares – então presidente do Supremo Tribunal Federal em exercício na presidência da República – no processo: “fato inédito na política brasileira”, bem como uma maior participação de eleitores: “7,4 milhões, face aos 2,5 milhões de 1930” (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 259).

A participação de partidos políticos no processo eleitoral entre os anos de 1945 e 1962, igualmente, merece menção. No período considerado, há uma crescente no número de cadeiras ocupadas na Câmara de Deputados, indicando, dentre outros aspectos, a maior participação de candidatos no processo político-eleitoral e, conseqüentemente, a consolidação dos partidos apresentados (PSD, PTB e UDN), conforme figura abaixo:

Figura 1: Cadeiras conquistadas por PSD, PTB e UDN na Câmara dos Deputados (1945-1962)

|                 | 1945        | 1950        | 1954        | 1958        | 1962        |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PSD</b>      | 151 (52.8%) | 112 (36.8%) | 114 (34.9%) | 115 (35.2%) | 118 (28.8%) |
| <b>PTB</b>      | 22 (7.6%)   | 51 (16.7%)  | 56 (17.1%)  | 66 (20.2%)  | 116 (28.4%) |
| <b>UDN</b>      | 77 (26.9%)  | 81 (26.6%)  | 74 (22.6%)  | 70 (21.4%)  | 91 (22.9%)  |
| <b>cadeiras</b> | 286         | 304         | 326         | 326         | 409         |

Fonte: GOMES, A. de C. G.; FERREIRA, J. Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. *Locus: Revista de História*, [S. l.], v. 24, n. 2, 2019.

Filgueiras (2018, p. 78) destaca que, no intervalo de 1945 a 1964<sup>13</sup>, houve o que se pode entender como reestruturação da democracia nacional, começando pelo resgate de liberdades civis e chegando à nova Constituição Federal de 1946, que “restituiu o regime representativo, a soberania popular e a Federação, [e] manteve o voto obrigatório e o voto feminino, sem a obrigatoriedade de exercício de função pública remunerada”.

Todavia, como já é cediço, o interregno em apreço caracterizou-se por constantes conflitos, grande instabilidade e por registros de golpes militares contra o sistema vigente, a exemplo do ocorrido em 1955<sup>14</sup>, na eleição de Juscelino Kubitschek, como descreve Filgueiras (2018):

Enquanto setores das Forças Armadas – Aeronáutica e Marinha – denunciavam a eleição de Kubitschek como uma “mentira democrática”, o ministro da Guerra, general Lott, mobilizou tropas do Exército no Rio de Janeiro, ocupando prédios públicos e estações de rádio e jornais para assegurar a posse do presidente eleito. O “golpe preventivo” pretendia ser uma intervenção militar que impedisse a politização das Forças Armadas e garantisse a continuidade da ordem institucional (FILGUEIRAS, 2018, p. 79).

<sup>13</sup> Para fins de esclarecimento, não se pretende adentrar o debate acerca do populismo corriqueiramente qualificante do período em recorte. De forma superficial, importa referir a negatividade que a denominação carrega consigo, sobretudo a um Brasil, que, à época, vivia um período de transições em diversos aspectos, a exemplo do recém iniciado processo de modernização de uma sociedade rural; em outras palavras, pode-se entender como uma democracia em construção em um Brasil infante. Sobre isso, melhor explicação de Gomes e Ferreira (2018).

<sup>14</sup> São fulcrais a menção e o destaque ao período de 1951-1954, marcado pelo retorno de Getúlio Vargas ao poder. A partir do que escreve Fausto (2006), é possível depreender que o interregno em questão representa, em muito, o clima oscilatório que se veria no Brasil democrático de 1945 a 1964. Segundo o historiador – e cientista político – o novo governo de Vargas trouxe à tona uma elevada conta decorrente da redemocratização do Brasil, após findado seu governo autoritário. Havia insatisfações de vários setores, o Brasil ainda colhia resquícios de um pós-guerra em virtude de sua associação aos EUA: em resumo, as Forças Armadas tinham grande influência sobre a política vigente. Em verdade, o retrato de Fausto (2006) sobre o período revela uma ebulição política e institucional: um cenário de forte inflação seguida de greves – justamente os principais “aliados” de Vargas, haja vista suas políticas sociais-trabalhistas, acabariam também por se insurgir contra ele – culminaria no malsucedido atentado de Lacerda e no assassinato do Major da Aeronáutica Rubens Vaz e traria como resultado o estrondoso suicídio de Vargas.

Nada obstante a instabilidade flagrante, o governo eleito de JK pôde se manter a postos até a conclusão de seu mandato<sup>15</sup>, sobretudo em virtude do sucesso do chamado Programa de Metas: o Brasil adentrava a era da industrialização e do desenvolvimento econômico, agradando, a princípio, a gregos e troianos.

Em verdade, tal como indica Fausto (2006), a própria entonação do governo JK, com frequentes indicações de militares a cargos de expressão, entre outras ações favoráveis às demandas da categoria, evidenciou a forte imbricação que já havia entre o Governo e as Forças Armadas. Conforme diz Fausto (2006, p. 61), ao promover “desenvolvimento e ordem”, a gestão de JK ia ao encontro, justamente, do que as Forças Armadas prezavam: a compatibilidade era clara. Assim, a intervenção militar de 1954 ganharia novos recortes ao longo dos anos.

Como já seria esperado, o aparente equilíbrio perde sua máscara, expondo as entranhas de uma crise que já vinha se moldando e cujo estopim seria conhecido no fatídico ano de 1964. Ora, tal como se pôde identificar, os indícios do que viria em 1964 já se apresentavam praticamente uma década antes: o protagonismo das Forças Armadas, no campo político e institucional, encontrou no “golpe preventivo” – com ares de apoio à ordem democrática – solo fértil para germinar.

Além disso, “o acirramento do conflito entre os partidos políticos, representantes das classes sociais, e o esvaecimento dos mecanismos democráticos de resolução de conflitos promoveram um contexto de desordem latente” (FILGUEIRAS, 2018, p. 80). Dessa forma, em 31 de março de 1964, as Forças Armadas assumem as rédeas de um Brasil desordenado, redesenhando um cenário que duraria aproximadamente duas décadas.

Durante o período de 1964 a 1985 o Brasil vivenciou a chamada Ditadura Militar. O período, segundo Filgueiras (2018, p. 81), representou “um momento de ruptura da democracia, apesar da roupagem de governo representativo”. Segundo Borges (2012, p. 50), “a ditadura militar instaurada em 1964 criou uma estrutura de Estado que dimensionou regimes coercitivos, com relações políticas assimétricas, de restrição da cidadania e ação estatal arbitrária”.

Assim, a ruptura da relação entre povo e processo político, bem como o cerceamento de direitos e a “validação” de atos de perseguição a todo e qualquer indivíduo que se manifestasse

---

<sup>15</sup> Segundo Filgueiras (2018), finalizado o governo de JK, o Brasil entraria em um clima de colapso político e institucional: a ascensão de partidos menores, a exemplo do Partido Trabalhista Nacional (PTN) e o Partido Social Progressista (PSP), eclodiria uma crise notável, sobretudo, a partir da eleição de Jânio Quadro (PTN). É oportuno frisar que os novos partidos, com destaque ao PTN do então presidente eleito, viram a força da oposição dos já tradicionais Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Com as dificuldades decorrentes do parco apoio político, Jânio viria a renunciar – sobre isso, o autor destaca a inexistência de registros que confirmem, de fato, a renúncia –; esse episódio daria início à nova derrocada da democracia brasileira.

ou se posicionasse em oposição ao regime foram algumas das evidências do propósito desse período. Em verdade, uma das grandes manobras opressoras – se não a maior – foram os Atos Institucionais.

A começar pelo AI-1, que, apesar de não revogar a Constituição vigente, alterou consideravelmente institutos existentes. O AI-1 foi responsável pela façanha de inserir mecanismos de repressão e controle em um governo (ainda dito) democrático; em outras palavras, a partir dele, insurgiram manobras responsáveis por legitimar a violência, a cassação de direitos, a prática de tortura, dentre outras ações de cunho autoritário-ditatorial manejadas pelas Forças Armadas então no poder.

Conforme Filgueiras (2018, p. 81), o AI-1 nasceu com data definida. A promessa teria sido a concessão de poderes às Forças Armadas para “reorganizar a casa”, mas, com um prazo de vigência breve: janeiro de 1966, “quando, em tese, as forças militares devolveriam o poder aos civis”. No entanto, segundo José Afonso da Silva (2005), sobrevém o Ato Institucional n. 2 e, por conseguinte, os AI-3 e AI-4, que culminaram na queda da Constituição então vigente.

Assim, é outorgada a Constituição de 1967 marcada pelo embruscamento das medidas que já vinham sendo tomadas pelo governo militar. Exemplo disso, menciona Silva (2005, p. 87), seria a redução da “autonomia individual, permitindo suspensão de direitos e de garantias constitucionais, no que se revela mais autoritária do que as anteriores”.

Entretanto, tal como é cediço, o agravamento viria consubstanciado no Ato Institucional de n. 5, que, conforme destaca Sá Motta (2018), ficou conhecido como o “golpe dentro do golpe”. Nesse sentido, para fins de esclarecimento, é interessante citar o que escreve Silva (2005, p. 87): “uma insidiosa moléstia impossibilitara o Presidente Costa e Silva de continuar governando”.

Assim, por força do AI-12, que concedeu o exercício do Executivo aos Ministros das Forças Armadas (Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar), esses ficaram responsáveis por concluir o novo texto constitucional conhecido como Constituição outorgada de 1969 ou como Emenda Constitucional n. 1 à Constituição de 1967 (sendo essa a linha dos contrários ao entendimento de que se trataria de uma nova constituição).

Sá Motta (2018, p. 196) indica que o AI-5 “representou um aprofundamento da ditadura, ou da ‘revolução’ como diziam seus apoiadores (sem aspas, no seu caso)”. Prossegue o autor pontuando que, assim como o AI-1, o AI-5 concedeu poderes extraordinários às Forças Armadas, “no entanto, diferente do primeiro Ato, o AI-5 não tinha prazo de expiração e poderia abrir caminho para ditadura eterna dos militares”.



Porém, como já é característico do padrão da história democrática brasileira, a estrutura alçada pelo governo militar não conseguiria se manter por mais tempo. Borges (2012, p. 59) indica que “a sustentação política e econômica do governo militar começou a entrar em colapso no final dos anos de 1970 e [...] a abertura para as eleições livres nos estados e municípios culminou com um significativo avanço do partido de oposição”.

Assim, já na década de 70, seriam encontrados os primeiros indicativos de insatisfação coletiva quanto à ordem vigente. A emergência do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como partido de oposição ao governo, associada ao desenvolvimento do sindicalismo e a manifestações em prol do resgate de direitos e do fim do autoritarismo, protagonizou a arrancada de um lento processo de redemocratização.

Filgueiras (2018), sobre isso, cita que

A passagem do regime autoritário para uma nova ordem democrática não ocorreu por rupturas institucionais. A transição para a democracia foi vista por parte de algumas lideranças militares como algo inevitável, à medida que o problema institucional decorrente da queda da legitimidade do regime se aprofundava. A partir do governo Geisel, iniciou-se um processo de liberalização do regime político, criando uma transição “lenta, gradual e contínua” para a devolução do poder aos civis (FILGUEIRAS, 2018, p. 84).

Silva (2005) relata que a luta pela redemocratização, em verdade, já começara em 1964, vindo a se consolidar ao longo dos anos, sobretudo após o advento do AI-5. Todavia, somente na década de 80, marcada pela abertura política, os movimentos contrários à ordem vigente tomariam as ruas, a exemplo do “Diretas Já!”, ocorrido entre os anos de 1983 e 1984.

A Campanha “Diretas Já!” visava à aprovação da Emenda Dante de Oliveira, que, em suma, previa a (re)instauração de eleições diretas para a Presidência da República (a última teria ocorrido apenas em 1960, ocasião em que foi eleito Jânio Quadros) e seria o manifesto popular mais impactante dentro desse processo de luta pela normalização democrática.

Apesar de inexitosa, a “Diretas Já!” marcaria a história do Brasil. Sobre isso, Viana (2015, p. 41) expõe que esse cenário “permitiu a realização de uma Assembleia Constituinte, cujos membros também eram membros da sociedade, os quais exigiram a institucionalização de demandas populares”, e tal processo, legitimado por meio da participação popular, “foi capaz de estabelecer, se não um conceito concreto de democracia, um projeto democrático que traz para vida real fins democráticos”.

Filgueiras (2018, p. 84) dispõe que “à Assembleia Constituinte coube o papel de redigir uma nova Constituição, tendo ela sido instalada pelo Congresso em fevereiro de 1987 e formada pelos representantes eleitos nas eleições gerais de 1986”, e, não obstante a grande defesa por

eleições para a seleção de membros da nova constituinte, restou ao Congresso o exercício também dessa função.

Assim, prossegue o autor, por meio de diversas comissões temáticas, a Assembleia Constituinte foi marcada pela participação da sociedade para a discussão de diversos temas, sendo que essa “participação dos movimentos sociais e um ânimo democrático renovado permitiram restabelecer uma ordem constitucional democrática”.

Dessa forma, emerge uma nova Constituição, conhecida como Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, na escrita de José Afonso da Silva (2005, p. 89), mostrou-se como “um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial”. Como escreve Filgueiras (2018), a nova Lei Maior tornou-se um marco de transição democrática

[...] assegurando a institucionalização da representação política. A representação passou a ser realizada no contexto de um sistema multipartidário, com eleições proporcionais. Também renovou o processo do federalismo ao aprofundar a descentralização das políticas públicas. Universalizaram-se os direitos políticos, assegurando o direito de voto aos analfabetos e estenderam-se os direitos fundamentais com o claro objetivo de proporcionar a igualdade e a participação dos cidadãos na ordem democrática (FILGUEIRAS, 2018, p. 85).

A partir dessa nova ordem constitucional, tem-se a promessa de resposta ao clamor popular, sobretudo no que toca ao reconhecimento de direitos – com a garantia de preservação desses –, vindo a confirmar o estabelecimento de um Estado Democrático de Direito.

Nessa senda, é oportuno o destaque, a partir de agora, do que previu a Constituição Cidadã acerca das formas de democracia oriundas de seu advento, com ênfase em institutos constitucionais de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), promessas de maior participação popular e reconhecimento do povo enquanto soberano.

### 3.2: A CONSTITUICAO FEDERAL DE 1988: DEMOCRACIA DIRETA, INDIRETA OU SEMIDIRETA?

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte **Constituição da República Federativa do Brasil.**”*

*(Preâmbulo à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)*

José Afonso da Silva (2005) indica a existência de três formas de participação popular no poder, quais sejam: democracia direta, democracia indireta – também chamada de representativa – e, por fim, a democracia semidireta. Há, ainda, os ideais de democracia participativa e princípio participativo, que, não raro, ocasionam equívocos, geralmente pelo uso como sinônimos às expressões inicialmente apresentadas.

Oportuna é a menção, também, de outros conceitos que tangenciam o debate em apreço, isto é: democracia associativa (cuja concepção seria encabeçada por Paul Q. Hirst) e democracia deliberativa (também chamada de democracia discursiva conforme seu proponente Jürgen Habermas). Sobre essas tipologias, Lüchmann (2012) declara que a vertente da democracia associativa

[...] assume, de maneira mais enfática, e como revelado em sua própria denominação, o papel das associações nos processos de aprofundamento e de ampliação da democracia. Aqui, os argumentos em defesa da importância das associações à democracia giram em torno da constatação dos diagnósticos acerca dos limites dos atores e das instituições políticas tradicionais (estados e partidos) frente ao acelerado aumento da complexidade dos fenômenos sociais. Para os seus autores, as associações figuram como importantes remédios democráticos (i) no sentido de superação do individualismo; (ii) da democratização dos mecanismos de representação e/ou (iii) de uma atuação política mais diretamente voltada para a resolução dos problemas sociais, promovendo maior eficiência governamental (LÜCHMANN, 2012, p. 61).

Prossegue a autora explicando que a democracia deliberativa, a seu turno, fundamenta-se sobre as fragilidades do processo de democracia representativa, propondo que a “legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica do poder político do modelo democrático liberal” (LÜCHMANN, 2007, p. 143).

Dessa forma, as teorias de democracia associativa e deliberativa trazem à baila um questionamento acerca dos limites de democracia liberal e buscam formular “soluções” a um problema que se visualiza, notadamente, na questionável legitimidade durante o processo decisório dentro da democracia representativa. No entanto, para o propósito deste trabalho, tais conceitos tangenciam a questão fulcral – participação popular direta prometida por meio de mecanismos constitucionais que serão vistos a seguir – e, por essa razão, não serão objeto de um debate maior.

Esclarecido isso, é imperioso que esclarecimentos de cunho conceitual sejam tecidos neste momento. Para tanto, José Afonso da Silva (2005, p. 137) lança mão de uma reflexão cujo

exercício se mostra raro: “se toda democracia importa na participação do povo no processo do poder, nem toda democracia é participativa, no sentido contemporâneo da expressão”.

A Constituição Federal de 1988, ao prever que “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”, apresenta um sistema democrático híbrido ou misto, uma vez que contempla, justamente, a democracia semidireta, que, nas palavras de Silva (2005, p. 141), é “democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa”.

Nessa seara, a primeira certeza que se pode lograr nesse sentido é esta: a democracia adotada pela CF/88 é entendida como semidireta, tal como já afirmado. Isso se deve ao fato de o texto constitucional prever a participação popular de forma direta (democracia participativa) e de forma indireta (democracia representativa). Prossegue Silva (2005, p. 141), indicando que “a Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa”.

Em verdade, a partir dos ensinamentos de Silva (2005), adentra-se um sinuoso campo de terminologias, que comumente provocam questionamentos e induzem a erros. Nesse sentido, é importante que sejam traçadas as definições dos termos em apreço, quais sejam: democracia representativa e democracia participativa.

Na perspectiva de Lüchmann (2007, p. 139), enquanto o modelo de democracia representativa sustenta-se sobre a ideia de que “as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal”, o modelo de democracia participativa, a seu turno, prevê que é de competência dos cidadãos, “no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas”.

No que concerne à democracia representativa, que, tal como dito no início deste capítulo, é retratada como sinônimo de democracia indireta, refere-se ao tipo que prevê a participação popular de forma indireta. Em outras palavras, há a participação, sim, haja vista se tratar de uma democracia. No entanto, o povo delega a seus representantes, a seus eleitos, o poder de gerir e governar, dentre outros atos afeitos à função delegada.

Para Silva (2005, p. 137), essa democracia propõe “um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc”. No que toca à democracia representativa, paira hoje grande crítica sobre o sistema em apreço, uma vez que emerge consigo a chamada crise da representatividade ou crise da representação.

Manuel Castells (2018) pontua que isso seria inerente à democracia liberal, cuja crise também é evidente. Em verdade, a ruptura na representação política consubstancia a quebra de um vínculo que, já na Idade Moderna, era esperado entre representantes e representados e, talvez, não tenha restado estabelecido como se esperava. Em resumo, pode-se entender a quebra de vínculo como uma dissociação entre a vontade do eleitor e os atos do eleito.

Nesse diapasão, a lição de Silva (2005, p. 141) é capaz de esclarecer, certamente, o radical do problema em destaque. Em suma, mesmo que, como dito, visualize-se a participação popular em uma democracia representativa, ainda se trata de “participação representativa, que assenta no princípio eleitoral”. Ou seja, a participação popular mostra-se limitada, é meramente provocada (por eleições) – e, por que não assim dizer? –, coadjuvante no processo político.

No que toca a isso, Silva (2005, p. 141) acrescenta que “qualquer forma de participação que dependa de eleição não realiza a democracia participativa no sentido atual dessa expressão. A eleição consubstancia o princípio representativo, segundo o qual o eleito pratica atos em nome do povo”. Dessa forma, tem-se uma cidadania que pode ser vista como passiva.

A democracia participativa, a seu turno, prossegue o autor, é regida pelo chamado princípio participativo, que, em resumo, consiste na “participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2005, p. 141). Nesse sentido, Silva (2005) indica como manifestações de democracia participativa os mecanismos previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Assim, enriquecedora é a pesquisa de Rolf Rauschenbach, cientista político que já há longa data pesquisa sobre o tema e esclarece: o Brasil apresenta um sistema de democracia semidireta, que, na prática, contempla o sistema representativo com institutos de participação ativa do povo. Em outras palavras, deve-se entender que há, em meio ao sistema de representação, pontos de uma democracia direta.

Essa mescla que caracteriza a democracia brasileira pós-Constituição de 1988 mostrou-se um avanço em diversos aspectos, tanto em termos de cidadania, haja vista a previsão de, justamente, uma cidadania ativa, como na questão político-institucional, em face da promessa de complementariedade entre “os poderes” (leia-se aqui: o poder do povo e o Poder Legislativo, que, dentro da sistemática da democracia semidireta, estariam em pé de igualdade).

Conforme Rauschenbach, em pesquisa elaborada em 2012 para o C2D – Centre for Research on Direct Democracy<sup>16</sup>, até a CF/88, praticamente inexistiam mecanismos de

---

<sup>16</sup> As informações foram coletadas do artigo intitulado “*Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook*” produzido por Rolf Rauschenbach para o Centro de Pesquisa em Democracia Direta em 2012 e são utilizadas neste momento em livre tradução.

participação popular direta. Segundo o autor, ainda durante a elaboração da primeira ordem constitucional brasileira, em meados de 1889-1891, ter-se-ia cogitado a previsão do voto popular como um primeiro mecanismo de participação. Todavia, isso foi descartado, restando unicamente ao Congresso Nacional o poder de anuência à nova constituição.

Tal como já foi exposto no desenvolvimento deste trabalho, a ascensão de Getúlio Vargas ao poder trouxe consigo a necessidade de nova constitucionalização, tendo culminado na Carta Maior de 1934. Nesta, pontua Rauschenbach (2012), não houve menção alguma a processos de democracia direta. Ainda na Era Vargas, no entanto, em um ato pontuado como “golpe de estado”, emergiria uma nova Constituição em 1937.

Convenientemente, o texto constitucional de 1937 previu, enfim, a convocação de plebiscitos em quatro casos:

(1) a aprovação da nova constituição, (2) mudanças territoriais, (3) competências do Conselho de Economia Nacional e (4) mudanças na constituição, caso um acordo entre o Presidente da República e o Congresso Nacional não pudesse ser alcançado. No entanto, nenhum desses Plebiscitos foi realmente realizado (BRASIL, 1937).

Rauschenbach (2012) menciona, então, um dos plebiscitos ainda hoje rememorados na história brasileira: o de 1963, que traria a debate o sistema de governo. Nessa toada, é interessante retratar o cenário político e institucional que marcou essa época. Nas palavras de Rauschenbach (2012), com a renúncia de Jânio Quadros, teria ocorrido resistência das Forças Armadas diante da posse do então vice, João Goulart (sua viagem à China teria provocado ou apurado as desconfianças dos militares acerca de sua ideologia).

Restou determinado, prossegue o autor, que Jango só poderia ocupar seu cargo “depois que o Congresso tivesse mudado o sistema governamental de presidencialista para parlamentarista com poderes reduzidos para a Presidente da República”. (tradução minha). Assim, foi convocado voto popular para que se decidisse qual sistema deveria ser adotado e mantido pelo Brasil: parlamentar – já em exercício – ou presidencial? Agendado para ocorrer dali a meses, o plebiscito precisou ser adiantado, dado o fracasso do sistema em vigência.

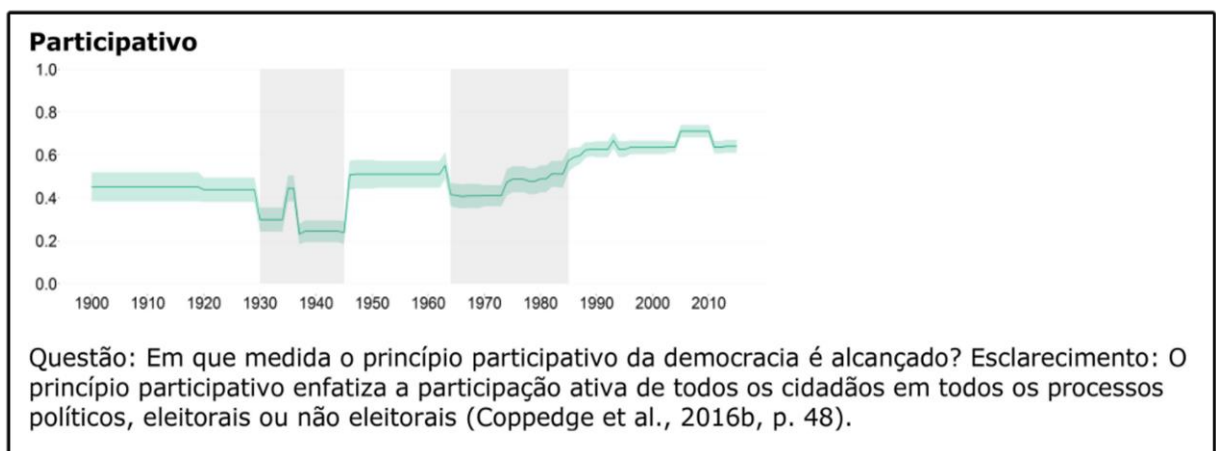
A instabilidade do sistema parlamentarista, com renúncias de ministros e grandes greves, fez com que, em 6 de janeiro de 1963, a população – ou melhor, pouco mais de 20% dela, detentores de fato de direitos políticos – fosse convocada a manifestar-se, tendo decidido, por fim, pelo retorno do presidencialismo. Rauschenbach (2012) pontua que “o resultado não foi capaz de estabilizar o curso dos eventos”. Mas até a Constituição de 1988 teria sido esse, apenas, o mecanismo de democracia direta posto em prática no Brasil. E somente nesse caso.

Quanto a isso, parece salutar que se exponham os resultados obtidos no trabalho desenvolvido por Bizzarro e Coppedge (2017), decorrente do projeto intitulado “Variedades da Democracia para o Brasil” (V-Dem). A partir de uma apurada coleta de dados, os autores voltam-se a redesenhar, no interregno dos anos de 1900 a 2015, a evolução (e, diga-se de passagem, algumas involuções também) da história democrática nacional.

O trabalho em menção, explicam os autores, direciona o estudo da história democrática brasileira a “cinco principais componentes (eleitoral, liberal, participativo, deliberativo e igualitário) e duas dimensões adjacentes ao regime (corrupção e partidos políticos)” (BIZZARRO; COPPEDGE, 2017, p. 41). No entanto, para os fins deste trabalho, serão trazidos à baila os resultados obtidos quanto ao princípio participativo, à democracia direta e à participação popular.

Sobre os respondentes, os autores esclarecem que “os dados do V-Dem para o Brasil foram produzidos por um time de 28 especialistas que responderam a todas as questões do survey para o país no período 1900-2015”. Bizzarro e Coppedge (2017, p. 6) esclarecem, ainda, que “o desenho de pesquisa do V-Dem agrupava as questões em subgrupos e cada especialista participante do projeto respondeu a todas as questões de ao menos um subgrupo”.

No que toca ao princípio participativo, Bizzarro e Coppedge (2017, p. 18) afirmam que o conceito “ênfatisa a participação ativa de todos os cidadãos em todos os processos políticos, eleitorais ou não eleitorais” e questionam: “Em que medida o princípio participativo da democracia é alcançado?”. Em resumo, os índices sofreram quedas abruptas durante os períodos autoritários da história brasileira. No entanto, houve crescimento considerável a partir da década de 1980, conforme figura a seguir.



Fonte: BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017.

Ainda de acordo com a produção de Bizzarro e Coppedge (2017), a ideia de participação também foi alvo da pesquisa. No tocante a mudanças em sede de políticas públicas, questionou-se o espaço para deliberações. Em uma escala de 0 a 4 equivalente, respectivamente, a deliberações públicas não permitidas e deliberação comum e constante, as respostas mostraram que, da década de 1980 a 2010, houve um “crescimento”, de forma que o passar dos anos, nesse intervalo, mostrou-se favorável à ampliação de espaços para a opinião pública.



Fonte: BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017.

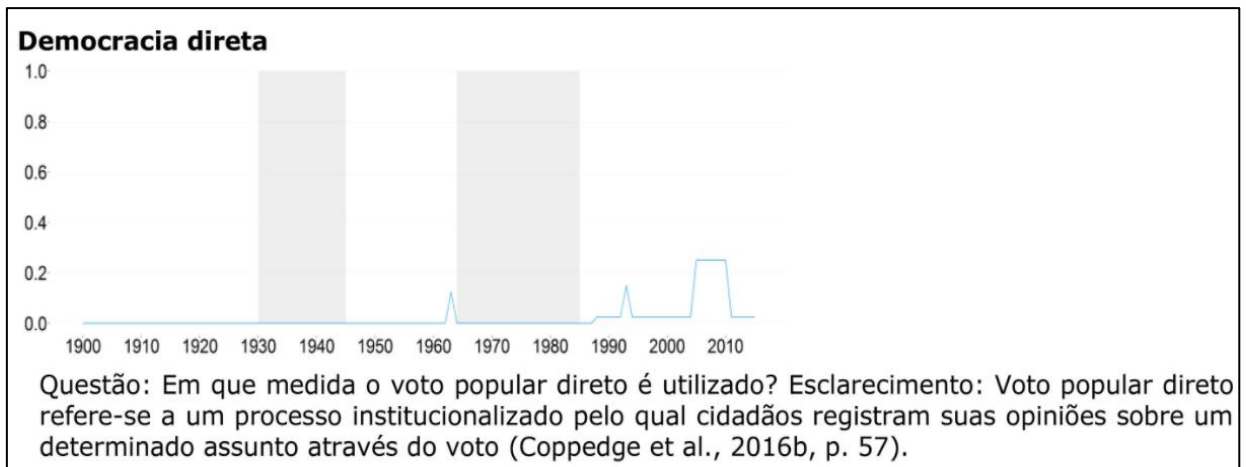
No entanto, os dados a serem exibidos a seguir indiscutivelmente merecem destaque neste trabalho, uma vez que refletem o exercício de democracia direta no Brasil no intervalo já citado: 1900 a 2015. Lançando como questão “em que medida o voto popular direto é utilizado?”, os autores delimitam o conceito de voto popular direto como “um processo institucionalizado pelo qual cidadãos registram suas opiniões sobre um determinado assunto através do voto” (BIZZARRO; COPPEDGE, 2017, p. 23).

Como resultado, os índices alarmam em virtude da baixa expressividade. Bizzarro e Coppedge (2017) discorrem que “enquanto nos demais componentes/índices os resultados contemporâneos encontram-se na categoria máxima nos dados do V-Dem ou se aproximam dela, o desempenho do índice que mede o componente participativo apresenta-se apenas como intermediário”.

Os autores explicam que o gráfico retrata o que chamam de componente participativo, o qual decorre das teorias que entendem a democracia representativa – consolidada na participação popular apenas em nível eleitoral – como insuficiente para o exercício pleno de democracia. Em suma, tem-se refletida nesse componente a defesa de que “formas mais participativas de democracia enfatizam a participação direta de cidadãos e de grupos



organizados (sociedade civil) nos processos políticos, sejam eles eleitorais ou não eleitorais” (BIZZARRO; COPPEDGE, 2017, p. 22).



Fonte: BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017.

Assim, prosseguem os autores, “a análise da evolução histórica mostra como também nesse componente estão capturadas as dinâmicas dos regimes políticos brasileiros, com uma sucessão de altos e baixos simultânea às mudanças entre democracia e autoritarismo” e acrescentam que “em comparação com os demais componentes e com o índice de democracia eleitoral, a democracia brasileira historicamente ‘fica devendo’ em termos de seu componente participativo” (BIZZARRO; COPPEDGE, 2017, p. 22).

Dessa forma, tem-se que o exercício de democracia direta ainda se mostra muito aquém do que seria esperado, sobretudo em um regime democrático semidireto como o do Brasil pós-1988. Para a melhor dimensão dessa problemática, no entanto, é necessária a exposição de casos práticos, isto é, de experiências de democracia direta efetivamente realizadas no Brasil após a promulgação da Constituição Cidadã. Este é, portanto, o propósito do capítulo a seguir.



#### **4 EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS DO BRASIL PÓS-1988 – PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR**

Tal como já visto, vige, no Brasil, nos termos da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, um regime de democracia semidireta. Guimarães (2018, p. 98) afirma que “o sistema democrático não se resume ao direito ao sufrágio e à representatividade política, mas também à participação direta do titular do poder nas decisões e atos governamentais”.

Diante disso, houve a expressa previsão constitucional, conforme visto no capítulo anterior, de instrumentos de participação direta do povo no poder, que, como é cediço, lhe é originário, emana de si e reflete, seja por intermédio de representantes por ele elencados, seja por intervenções ditas diretas: ele próprio exerce a soberania que lhe é inerente.

A Carta Magna prevê, a título de garantias, mecanismos de participação popular como instrumentos de democracia direta, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme os incisos I, II e III do art. 14 da CF/88. No entanto, não obstante a previsão constitucional acerca desses instrumentos assecuratórios de cidadania, sua regulamentação ocorreu apenas uma década depois.

A superveniência da Lei 9.709/98, segundo Moura (2008), surgiu sob a promessa de uma procedimentalização mais clara, visando ao exercício, de fato, dos instrumentos de democracia direta. Além de determinar que as consultas populares (referendo e plebiscito) podem versar sobre qualquer matéria de grande relevância, a Lei 9.709/98 “determina a tramitação dos projetos [de iniciativa popular], estabelecendo exigências mínimas para apresentação nas Casas Legislativas” (Lei 9.709/98).

Assim, a legislação que regulamentou o disposto na Constituição Federal apresenta, de forma bastante breve, algumas definições sobre os instrumentos em debate, a exemplo do que estatui em seus artigos 2º (que trata de referendo e plebiscito), 13 e 14 (que tratam da iniciativa popular), a saber:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

§ 1o O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º 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.

Art. 14. A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno (Lei 9.709/98).

Conforme o trecho acima, extraído da norma que regulamenta os institutos constitucionais de democracia direta, tanto o plebiscito quanto o referendo consistem em consultas públicas sobre determinadas matérias – consideradas relevantes para a condução do País –, distinguindo-se, basicamente, quanto à anterioridade ou à posterioridade da consulta em face ao ato – legislativo ou administrativo – a ser realizado com base no resultado obtido.

Sobre isso, Rauschenbach (2016) dispõe que o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, na condição de processos de democracia direta, ainda são pautas no Brasil. Aliás, em comparação a outros países, o autor indica que o Brasil, apesar de problematizações que serão expostas a seguir, apresenta o maior eleitorado no campo de consultas populares, como se verifica na imagem abaixo.

Tabela 1 – Os maiores eleitorados em consultas populares

| País             | Eleitorado (milhões de cidadãos) | Assunto da consulta popular   | Tipo de processo de democracia direta aplicado | Ano da consulta popular |
|------------------|----------------------------------|---|--|-------------------------|
| <b>Brasil</b>    | 122                              | Referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição | Plebiscito parlamentar                         | 2005                    |
| <b>Rússia</b>    | 106                              | Nova Constituição   | Plebiscito presidencial                        | 1993                    |
| <b>França</b>    | 41                               | Constituição da União Europeia  | Referendo presidencial                         | 2005                    |
| <b>Espanha</b>   | 34                               | Constituição da União Europeia  | Plebiscito parlamentar                         | 2005                    |
| <b>Polônia</b>   | 30                               | Adesão à União Europeia   | Plebiscito parlamentar                         | 2003                    |
| <b>Colômbia</b>  | 25                               | 15 assuntos diferentes  | Plebiscito parlamentar                         | 2003                    |
| <b>Venezuela</b> | 16                               | Reforma constitucional  | Referendo constitucional obrigatório           | 2007                    |
| <b>Austrália</b> | 16                               | Proclamação da República  | Referendo constitucional obrigatório           | 1999                    |

Fonte: RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230

Rauschenbach (2016, p. 171), reforçando o argumento quanto à contemporaneidade dos debates sobre os mecanismos de participação direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular), destaca as manifestações brasileiras ocorridas em junho de 2013. Segundo ele, “propostas de decisões populares receberem destaque especial quando a Presidente da República, Dilma Rousseff, reivindicou uma série de plebiscitos”.

Em verdade, a ocasião evidenciou que, além de existir demanda pelo uso dos institutos, há também uma série de “limitações da legislação brasileira a respeito, já que os cidadãos estão à mercê do Congresso Nacional para a realização de qualquer decisão popular”

(RAUSCHENBACH, 2016, p. 171). Adentrando, então, a seara das problematizações que envolvem os processos de democracia direta, Rauschenbach (2016) indica a existência de uma anomalia no que tange às figuras do plebiscito e referendo.

Segundo o autor,

O Brasil apresenta uma anomalia com a duplicação em forma de plebiscito e referendo. A diferenciação temporal dos dois mecanismos é única na legislação da América Latina, se não no mundo inteiro; ela não faz sentido e rende o plebiscito brasileiro obsoleto (RAUSCHENBACH, 2016, p. 210).

De acordo com o autor (2016, p. 206), as espécies refletem a “ambivalência da Constituição brasileira na matéria da participação popular” e um ato falho no que diz respeito à democracia direta, pois “em vez de prever um mecanismo potente, a Assembleia Constituinte prescreveu dois problemáticos: um é obsoleto (plebiscito) e o segundo depende da mercê parlamentar (iniciativa popular)”.

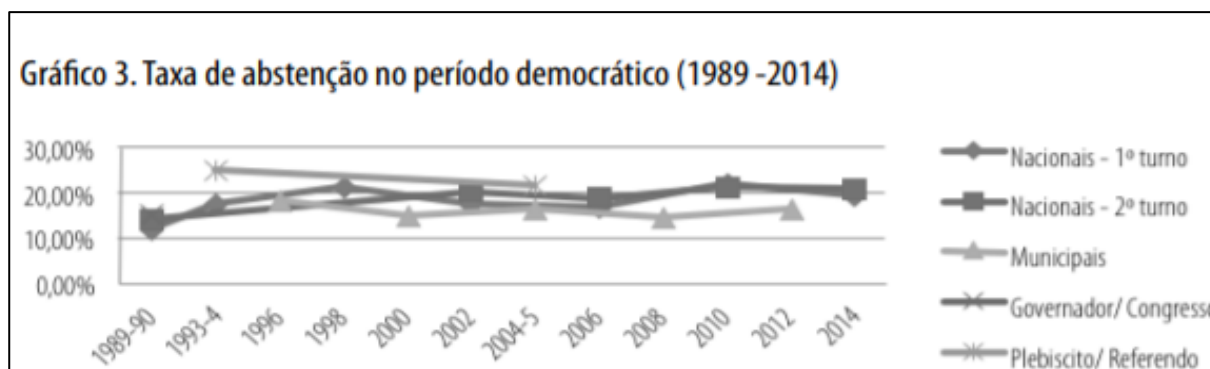
Em verdade, já em 1993, Benevides (1993, p. 1) teria chamado a atenção para as questões problemáticas concernentes aos institutos do referendo e do plebiscito. Segundo a autora, “vários pontos poderiam ser lembrados, a começar pela ambiguidade e imprecisão do texto constitucional vigente que distingue, sem esclarecer, plebiscito de referendo, assim como competência para ‘convocar’ de competência para ‘autorizar’”.

Em menção a outras fragilidades, Rauschenbach (2016, p. 173) expõe que, em termos de participação popular, no processo legislativo brasileiro, haveria um mero discurso de retórica. Em comparação a outros países, o autor indica que a lei brasileira “não é sólida e contém uma série de lacunas e divergências: enquanto a Constituição diferencia entre a ‘autorização’ do referendo e a ‘convocação’ do plebiscito, a legislação infraconstitucional fala somente da convocação e monopoliza este poder no Congresso Nacional”.

Frente a isso, é inevitável que se acionem sinais de alerta acerca da formatação dos mecanismos de democracia direta existentes. Ao menos no que se refere às questões formais, há atualmente dois instrumentos praticamente idênticos – como visto, a distinção refere-se ao lapso temporal da consulta: com anterioridade ou posterioridade à previsão legal – e aparentemente pouco funcionais, dadas as críticas da literatura competente sobre o tema.

Outrossim, é oportuno destacar, também, talvez a título de resposta social, que ambos os mecanismos – referendo e plebiscito, e, neste caso pontualmente, tratam-se do plebiscito sobre o sistema e o regime de governo que seria adotado pelo Brasil a partir de 1993 e do

referendo de 2005 que veio a consultar o povo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país – apresentaram altos índices de abstenção, conforme imagem que segue.



Fonte: ARBACHE, Guilherme P., Participação eleitoral no regime democrático brasileiro. In: MESQUITA, Nuno C. (Org.). *Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade e cultura política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

O gráfico acima refere-se a uma pesquisa sobre a participação eleitoral do brasileiro no período democrático (1989-2014) idealizada por Guilherme Arbache (2016, p. 60). O autor, visando à análise de fatores seriam determinantes para o comparecimento dos eleitores às urnas, identificou que, no período indicado, “o Plebiscito sobre o sistema de governo de 1993 e o Referendo de 2005 tiveram as mais altas taxas de abstenção entre todas as eleições do período democrático”.

Nessa introdução ao tema – que será debatido pontualmente, caso a caso, nos tópicos a seguir –, pode-se traçar o contorno da realidade dos mecanismos de democracia direta brasileiros. Ora, mesmo após a regulamentação da previsão constitucional sobre os instrumentos de participação popular, as parcas ocorrências de utilização desses mecanismos evidenciam um processo caótico, burocratizado em demasia e com carência de informações aos atores mais importantes: os eleitores, consultados.

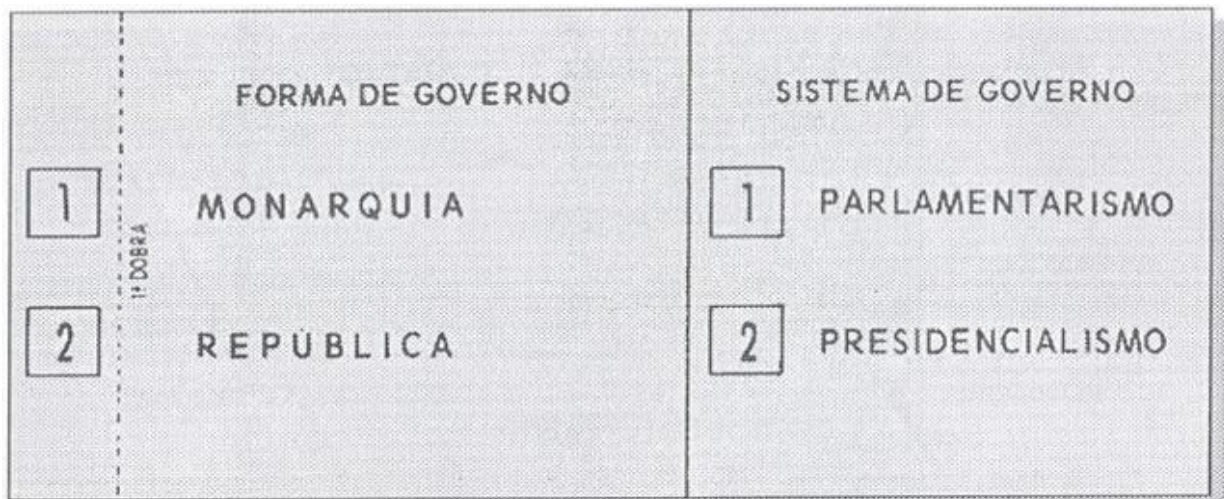
Sobre isso, Rauschenbach (2014, p. 207) escreve, ainda, que a escassez “da produção bibliográfica brasileira sobre os processos de democracia direta certamente é devida ao raro uso desses mecanismos. Desde a proclamação da nova Constituição, houve em nível federal cinco iniciativas populares que foram apresentadas ao Congresso Nacional”. Foram eles o plebiscito de 1993 e o referendo de 2005. Houve, ainda, quatro casos a título de iniciativa popular. No entanto, para maior elucidação do que se tentou introduzir aqui parte-se, agora, à exposição e contextualização de alguns desses eventos.

#### 4.1 PLEBISCITO: O SISTEMA E O REGIME DE GOVERNO DO BRASIL A PARTIR DE 1993

O plebiscito consiste na consulta pública da aprovação ou denegação popular sobre determinada matéria que será trabalhada pelo Congresso Nacional, ou seja, frente a determinado tema proposto, o povo é consultado para que manifeste se aceita ou não que o Congresso crie uma lei sobre o assunto.

Nessa senda, um exemplo bastante difundido, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da (então) nova Constituição Federal de 1988, foi o plebiscito realizado em abril de 1993, que chamou a população a se manifestar sobre se o Brasil deveria adotar a monarquia ou a república e o presidencialismo ou parlamentarismo.

O plebiscito de 1993, certamente, destacou-se dentre os mecanismos de democracia direta previstos pela nova Constituição, tanto por ser o primeiro em execução quanto por alguns fatos curiosos decorrentes de sua aplicação. Nesse sentido, é inolvidável a polêmica cédula elaborada para a consulta, que teria provocado dúvidas e incertezas na população dada sua formatação nada clara, como se vê na imagem a seguir.



Fonte: <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbf3af92a21351232e286d> (Centre of Direct Democracy).

Sobre isso, Rolf Rauschenbach (2016, p. 195) dispõe que o plebiscito de 1993 foi marcado por diversos questionamentos, muito além da cédula de votação que provocou dúvidas na comunidade. Em verdade, as próprias intenções que revolveram a propositura da consulta foram passíveis de dúvidas e incertezas, a considerar as reivindicações, justamente, pela “introdução dos processos de democracia direta na nova Constituição. Imagina-se que a

Assembleia Constituinte quis, com o plebiscito de 1993, fazer jus a esta tradição e os anseios populares por participar na elaboração da nova Constituição”.

No entanto, prossegue o autor, uma análise mais detalhada do plebiscito de 1993 desnuda peculiaridades que colocaram em xeque o caráter participativo da consulta, a exemplo da própria escolha quanto à matéria a ser decidida. Rauschenbach (2016, p. 195) afirma que, visando somente dois elementos constitucionais, quais sejam, a forma de Estado e o sistema de Governo, “a escolha da pauta dos plebiscitos de 1993 parece aleatória e a decisão popular ganha a impressão de um procedimento de fachada”.

Quanto a isso, o autor manifesta que, apesar de importantes, tais elementos talvez não merecessem o patamar ao qual foram alçados a título de consulta popular. Em verdade, acrescenta Rauschenbach (2016, p. 195), haveria questões de maior proeminência passíveis de um plebiscito: “as escolhas da estrutura federativa ou centralizada, os direitos individuais e coletivos, para citar apenas estas, mereceriam o mesmo reconhecimento”.

Outrossim, é necessária a menção acerca da ausência de um maior esclarecimento do próprio conceito de plebiscito – que viria a confundir-se com o de referendo, outro instituto de democracia direta também prometido – bem como dos próprios sistemas que estariam postos à escolha popular: presidencialismo e parlamentarismo. Arbache (2016, p. 61), inclusive, pontua que “o Plebiscito de 1993 foi marcado por desinformação sobre o que estava em jogo”.

Nas palavras de Benevides (1993),

outros pontos dizem respeito ao conteúdo mesmo dos sistemas e regimes colocados em votação, uma vez que inexiste, na teoria e na prática, significado unívoco para “presidencialismo”, para “parlamentarismo”, além de se descartar, por absurda, a hipótese — todavia não impossível, dado o nível de desinformação do povo — de uma combinação entre monarquia e presidencialismo no voto fechado por opção “sim” e “não” (BENEVIDES, 1993, p. 1).

Outra questão que igualmente provocou debates foi a antecipação da data da consulta, em contrariedade ao que fora estipulado quando promulgada a nova Constituição. Tal como escreveu Benevides (1993), nada obstante a disposição do artigo 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal prevendo a aplicação do plebiscito em 7 de setembro de 1993, o evento foi antecipado para o dia 21 de abril do mesmo ano.

Sobre isso, Rauschenbach (2016, p. 196) chama a atenção para o curioso fato de que “enquanto a Assembleia Constituinte adiou o plebiscito por cinco anos, o Congresso Nacional o antecipou por proximamente cinco meses”. Por óbvio, isso não seria bem recebido por alguns grupos, sobretudo os próprios interessados na consulta, a exemplo de monarquistas, que, nas



palavras de Carvalho (2018, p. 34), veriam isso como uma manobra fraudulenta e “prejudicial à matéria de esclarecimento da população”.

Ainda de acordo com Carvalho (2018, p. 34), a nova data traria consigo a latente referência a “Tiradentes, líder da Inconfidência Mineira – movimento separatista contra o domínio português, que pretendia adotar como forma de governo a República”. Pontua ela que, na perspectiva do grupo monarquista, 21 de abril [de 1993] evocaria “os sentimentos republicanos, o que colocaria a legitimidade do plebiscito em perigo”.

Em verdade, percebe-se que uma série de polêmicas e contestações marcaram a aplicação da consulta, mas, ao que parece, muitas das dificuldades que seriam enfrentadas em 1993 já teriam sido anunciadas na própria promulgação constitucional de 1988. Nesse sentido, Benevides destacou a primeira na dicção do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

[...] é o fato de se haverem aí encambulado duas matérias relativamente conflitantes entre si. A ninguém — salvo, evidentemente, aos luminares que redigiram e votaram o texto constitucional — passou despercebido o fato de que o regime político monárquico (a menos de se atribuir ao monarca um papel simplesmente figurativo sem nenhum caráter político-constitucional) é impossível com o sistema presidencialista. [...] Na estrita lógica constitucional, por conseguinte, a dupla opção prevista não poderia ser objeto de um só e mesmo plebiscito (BENEVIDES, 1993, p.2).

Nesse sentido, tem-se o prenúncio de um processo que seria de difícil assimilação popular, já que também fora de difícil organização. Não bastassem as questões de ordem substantiva – no que consistia à matéria que seria votada –, emergiu, também, uma problemática relativa à participação (indevida) do governo no processo. Benevides (1993, p. 3) salientou que “não sendo o plebiscito proposto por iniciativa do governo, mas determinado pela Constituição — como é o caso atual — não cabe ao governo participar da campanha como parte interessada”.

Nesse contexto, toda e qualquer interferência do Executivo deveria ser fiscalizada, bem como denunciada. Sobre isso, Benevides (1993, p. 3) pontua que, justamente, atos nesse sentido já vinham sendo arquitetados e cita, como exemplo, as manifestações do presidente Fernando Collor “a favor do parlamentarismo — e, em nome dessa opção, estabeleceu acordos com líderes e partidos, assim como o ex-presidente José Sarney os fizera para garantir o presidencialismo e seu mandato de cinco anos”.

Frente ao emaranhado de situações que teriam dificultado a consulta popular, destacam-se, ainda, os baixos índices de participação do eleitorado, como se depreende das tabelas a seguir. Os dados obtidos do site do Centre of Direct Democracy (Centro de Democracia Direta

em livre tradução) revelam, respectivamente, o resultado sobre a forma de estado (república ou monarquia) e a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo).

**PLEBISCITO: Forma de Estado do Brasil a partir de 1993**

|                     | <b>República</b> | <b>Monarquia</b> |
|---------------------|------------------|------------------|
| Total do Eleitorado | 90.256.552       | 90.256.552       |
| “SIM”               | 44.266.608       | 6.843.196        |
| “NÃO”               | 6.843.196        | 44.266.608       |
| Branco              | 7.030.815        | 7.030.815        |
| Nulos               | 8.869.790        | 8.869.790        |
| Total de votos      | 67.010.409       | 67.010.409       |
| Votos válidos       | 51.109.804       | 51.109.804       |
| Resultado           | <b>“SIM”</b>     | <b>“NÃO”</b>     |

Fonte: Centre of Direct Democracy - <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbf3af92a21351232e286d> / <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbf3af92a21351232e286f>

**PLEBISCITO: Forma de Governo do Brasil a partir de 1993**

|                     | <b>Parlamentarismo</b> | <b>Presidencialismo</b> |
|---------------------|------------------------|-------------------------|
| Total do Eleitorado | 90.256.552             | 90.256.552              |
| “SIM”               | 16.518.028             | 37.156.884              |
| “NÃO”               | 37.156.884             | 16.518.028              |
| Branco              | 3.467.181              | 3.467.181               |
| Nulos               | 9.868.316              | 9.868.316               |
| Total de votos      | 67.010.409             | 67.010.409              |
| Votos válidos       | 53.674.912             | 53.674.912              |
| Resultado           | <b>“NÃO”</b>           | <b>“SIM”</b>            |

Fonte: Centre of Direct Democracy - <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbf3af92a21351232e2871> / <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbf3af92a21351232e2873>

A partir de ambas as tabelas, alguns apontamentos tornam-se possíveis, a saber:

- 1) O percentual entre o total de votos e o eleitorado em sua integralidade é inferior a 75%. Isso indica uma abstenção considerável, que, inclusive, já fora mencionada no

introito sobre os mecanismos ora em apreço. Como pontuado àquele momento, o plebiscito de 1993 (e o referendo de 2005) apresentaram os maiores índices de abstenção no período democrático de 1989 a 2014.

- 2) Considerando-se o total de votos válidos, há uma redução considerável nesse percentual participativo. Ora, não obstante os votos nulos e brancos terem sido também uma forma de manifestação do eleitorado, podem representar, igualmente, uma abstenção do sentido de não haver um posicionamento claro por um dos eixos “sim” e “não”.
- 3) Aliás, justamente no que toca à expressividade dos votos nulos e brancos, é oportuno que seja chamada a atenção a um fato verificado em ambos os casos sob decisão (forma de governo e forma de estado): nenhuma das opções vencedoras (voto “sim”) representou mais da metade do eleitorado total.

Dessa forma, a partir do contexto no qual foi idealizado e realizado o plebiscito – marcado por incoerências, obscuridade no que tange à informação popular e dúvidas quanto ao próprio intento de promoção da consulta – e dos dados coletados e expostos neste momento, pode-se depreender que o primeiro instrumento de democracia direta a ser utilizado e o único até hoje a título de plebiscito revelou um sistema que não estaria pronto para seu uso, e uma população menos preparada ainda.

É possível constatar que a participação popular foi amena, dificultosa e aparentemente pouco relevante no que concerne aos resultados obtidos nas urnas. Ainda que votos inválidos reflitam contabilmente na apuração das respostas, parecem de pouca contribuição para a construção de um perfil eleitoral num contexto como esse do plebiscito de 1993. Por outro ângulo, no entanto, podem representar exatamente o contrário e revelar uma grave apatia política e, por consequência, um perfil do eleitorado.

De toda sorte, as informações parecem conduzir a um projeto malsucedido que, nas palavras de Rauschenbach (2016), atenderia, meramente, a um propósito de manter uma fachada democrática, por força da promessa feita quando promulgada a Constituição Cidadã. No entanto, para que isso possa ser afirmado é imprescindível que demais casos, referentes aos demais institutos, sejam analisados de igual forma; a isso destina-se o tópico a seguir.

#### 4.2 REFERENDO: A PROIBIÇÃO DO COMÉRCIO DE ARMAS DE FOGO E MUNIÇÕES NO PAÍS

O segundo mecanismo de democracia direta constitucionalmente previsto, e ora em debate, trata-se do referendo. O referendo, em suma, consiste na consulta pública sobre a ratificação ou a rejeição de matéria já elaborada pelo Congresso Nacional. Em outras palavras, a título de exemplificação, após elaborado o projeto de lei pelo Congresso – ficam a sua escolha a matéria, as questões abordadas e a formatação da lei –, é submetido ao crivo popular para que haja o acolhimento ou a rejeição da norma em proposição.

Em outubro de 2005, mais de 120 milhões de brasileiros compareceram às urnas para exercerem pela segunda vez, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a soberania popular mediante um mecanismo de democracia direta. Assim, foi lançado um referendo para consulta popular sobre a seguinte pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. A votação tinha por propósito avaliar se o disposto no artigo 35 da Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento, deveria prosperar ou não.

Notícia de 23 de outubro de 2015, veiculada pelo sítio oficial do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), em menção aos dez anos da realização do referendo, apresentou percentuais oriundos da votação, bem como redesenhou o cenário em que fora instaurada a referida consulta. De acordo com o noticiado, o propósito de se consultar a população residia na complexidade do tema consolidado no art. 35 do Estatuto do Desarmamento.

A temática sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição no território nacional revelou uma ausência de consenso entre congressistas e, por essa razão, “foram os próprios parlamentares que aprovaram a realização do referendo em outubro de 2005”. Em 7 de julho daquele ano, seria promulgado o Decreto Legislativo 780 pelo Senado Federal, restando, então, autorizada a realização da consulta popular sobre o desarmamento no Brasil.

No que toca a isso, é imperioso o destaque ao arquétipo curioso que restou claro com a descrição dos eventos pela notícia citada: dependera exclusivamente do Senado Federal a autorização para a instauração do mecanismo de democracia direta chamado referendo. No que concerne à proposta reflexiva deste trabalho, eis um ponto de grande relevância: há evidente dependência do pilar representativo para que a democracia direta prevista constitucionalmente seja exercida. Todavia, o cerne do comentário ora tecido será aprofundado em momento próprio.

Prosseguindo no que tange ao evento de 2005, conforme tabela abaixo, elaborada a partir de dados divulgados pelo Center of Direct Democracy, verifica-se que a resposta da maioria (pouco mais de 48% do eleitorado total) foi “não”. Em comparação à consulta popular antecedente – o plebiscito de 1993 realizado, portanto, 12 anos antes –, chama a atenção o decréscimo do quantitativo de votos nulos e brancos, que, por conseguinte, representariam um aumento no percentual de votos válidos face ao total de eleitores.

**REFERENDO 2005: proibição da comercialização de armas de fogo e munições**

"O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?"

|                     |             |
|---------------------|-------------|
| Total do Eleitorado | 122.042.615 |
| “SIM”               | 33.333.045  |
| “NÃO”               | 59.109.265  |
| Branco              | 1.329.207   |
| Nulos               | 1.604.307   |
| Total de votos      | 95.375.824  |
| Votos válidos       | 92.442.310  |
| Resultado           | “NÃO”       |

Fonte: <https://c2d.ch/referendum/BR/5bbbfef92a21351232e492f> (Centre of Direct Democracy)

No entanto, no que concerne ao índice de abstenções, manteve-se um percentual considerável, tal como ocorrera na consulta precedente. Em verdade, pode-se visualizar que o percentual de total de votos (observa-se que o cálculo não está considerando os votos válidos) em relação ao eleitorado total não atinge 80% (oitenta por cento). Isso equivale a uma abstenção de mais de 20% (vinte por cento), maior que o visto dois anos antes e que se veria dois anos depois nas eleições presidenciais.

Sobre isso, Rauschenbach (2014) adianta que

autores concluíram que o referendo de 2005 revelou a fragilidade da instituição e que tanto o sistema político como a sociedade brasileira ainda demonstram lacunas em sua capacidade de usufruir plenamente dos benefícios de um referendo. Outros estudos aprofundam essa análise. Menezes Boelhauer e Dias (2009) abordaram a cobertura do referendo nos jornais Folha de S. Paulo e O Globo, alegando que as cartas dos leitores eram mais frequentes do que as reportagens sobre o assunto e que a maioria dessas cartas optaram pelo não. Um painel de pesquisa com eleitores avaliou o impacto das campanhas e concluiu que o referendo foi vencido por meio da propaganda política negativa que criou um clima de medo (RAUSCHENBACH, 2014, p. 206).

Em face aos números, no entanto, faz-se necessário um debate mais nuclear acerca do contexto em que restou implementado o referendo de 2005. Nesse sentido, esclarecedora a pesquisa promovida por Fucks, Paiva e Novais (2006): a partir de uma análise sobre dois vieses – o da cobertura política da mídia e o da propaganda política –, os autores voltaram as atenções ao ambiente informacional que circundou o instituto em apreço.

Fucks, Paiva e Novais (2006, p. 21) pontuam que “em relação às informações sobre a natureza da experiência política em curso, de participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos, e sobre a peça legislativa em questão tanto a cobertura como as propagandas parecem ter contribuído muito pouco para informar o cidadão”. Em resumo, o debate sobre o instrumento em si, o referendo, e sobre o Estatuto do Desarmamento – do qual destacou-se o artigo 35 para apreciação popular – restou prejudicado.

Ao invés disso, jornais e propagandas, palcos da grande atuação das Frentes envolvidas no processo (Frente “Por um Brasil Sem Armas”, que clamava pelo “sim”, e a Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, adepta do “não”) teriam prestado apoio “à participação política informada por parte do cidadão [...] na maior parte da cobertura e do espaço utilizado pelas Frentes no horário televisivo, manteve-se o foco sobre o tema a respeito do qual a sociedade foi convocada a deliberar” (FUCKS; PAIVA; NOVAIS, 2006, p. 21).

Dada a configuração estabelecida pelo ambiente informacional, Fucks, Paiva e Novais (2006, p. 22) indicaram que o referendo de 2005, por força da temática que apresentou a debate, teria sido singular em vários aspectos. Na perspectiva dos autores, todavia, foi alvo de atenção a postura da mídia diante desse contexto: “a cobertura do Referendo acompanhou a própria campanha política, se organizando de acordo com as características desse tipo de deliberação, que coloca em foco mais o próprio assunto público do que os atores políticos”.

Entretanto, Veiga e Santos (2008) apresentam dados que podem indicar que tal postura, tanto das campanhas quanto das propagandas, pode ter dado causa – ou pelo menos influenciado – à famosa reviravolta que marcou o referendo sobre desarmamento e, ainda, ao notável desinteresse da população frente ao evento e à própria temática. Como é cediço, as pesquisas iniciais apontavam que “sim” seria a resposta a despontar nas urnas em outubro de 2005.

Ocorre que, igualmente de conhecimento geral, os 59.109.265 votos que determinaram o resultado da consulta seriam no sentido de que o comércio de armas de fogo e munição **não** deveria ser proibido no Brasil. Nessa esteira, muito fora questionado acerca do que provocara a mudança da opinião pública ou, ainda, para onde teriam ido os eleitores favoráveis à

proibição. Novamente, uma parcela de responsabilidade sobre o resultado do referendo recai, então, sobre a apatia política do povo.

A pesquisa liderada por Veiga e Santos (2008) abordou, dentre outros aspectos, a motivação: consiste, basicamente, na percepção popular do quão importante seria o referendo e sua realização naquele momento, para aquele tema. Dessa forma, os entrevistados foram divididos em dois grupos: os que viam o referendo como algo importante e estavam, portanto, motivados, e os opostos, que, por consequência, não demonstravam entusiasmo com a consulta.

No que toca a isso, as autoras registram que “o índice de motivação entre os eleitores foi sendo reduzido ao longo da campanha de televisão”, sobretudo por força da estratégia de campanha utilizada pela Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, defensora da não proibição. Nesse sentido, Veiga e Santos (2008, p. 71) destacam que “a propaganda negativa da Frente pelo Direito à Legítima Defesa paradoxalmente conduzia à desmotivação em relação ao pleito – ao desânimo, à desilusão – e era capaz de angariar votos”.

Em verdade, constatou-se um comportamento peculiar dos brasileiros a partir da tática adotada pela Frente pela Legítima Defesa: apesar da clara desilusão que a campanha do “não” provocou no eleitorado, apresentando o que seriam falhas do Estado e inabilidade para a condução da sociedade por parte deste, ainda assim houve o voto; e o voto foi no exato sentido esperado pelo grupo “pró-armamento”: “não”. Sobre isso, Veiga e Santos (2008, p. 71) apontam que “a paixão que o conduzia [o eleitor] não era positiva, mas negativa”, e explicam:

A campanha do NÃO no Brasil centrou sua atenção nos temas “direito do cidadão”, “criminalidade” e “desempenho do Estado”. [...] Buscou enfaticamente separar a campanha pelo Estatuto do Desarmamento do pleito do referendo. Enfatizou que a proibição da venda de armas não levaria ao desarmamento do ladrão, mas apenas da sociedade civil. A Frente pela Legítima Defesa solicitou às pessoas que se imaginassem numa sociedade totalmente desarmada e dependente de um sistema de segurança pública ineficiente e fracassado. Ao apontar para a ineficiência do Estado, a campanha ressaltava a vulnerabilidade do cidadão caso a proibição do comércio de armas e munição se efetivasse. O resultado final foi a polarização das campanhas e a queda da motivação para o voto, como será visto posteriormente (VEIGA; SANTOS, 2008, p. 64).

Acerca do interesse popular em face ao referendo, Gláucio Ary Dillon Soares (2006, p. 61) apresenta uma análise das pesquisas de “traking”, que, nas palavras do autor, “incluía duas intensidades para cada opção. ‘Não muda’ e ‘Pode mudar’”. Ainda de acordo com Soares (2006, p. 61), “em 11 dias o núcleo sólido [opção ‘não muda’] do SIM murchou de quase metade a um terço” e “O do Não ganhou mais de dez pontos percentuais”.

A pesquisa do autor, em suma, consistiu na análise das intenções de voto para o referendo. Assim, realizando pesquisas coletadas por telefone, o autor identificou que, no

intervalo de aproximadamente duas semanas anteriores à votação, ocorrera o crescimento do índice que dispunha a eleição como pouco ou não importante, somado ao grupo que não sabia ou não tinha opinião sobre o assunto, como se visualiza na imagem a seguir.



Fonte: SOARES, Gláucio Ary Dillon. Do sim ao não: uma análise das pesquisas de tracking. In: MOTA, Maria; CRESPO, Samyra (Orgs.). **Referendo do SIM ao não: uma experiência da democracia brasileira**. Rio de Janeiro, 2006.

Veiga e Santos (2008), discorrendo sobre a pesquisa de Soares, indicam que

em relação à motivação para o pleito, o autor identificou no momento da realização da pesquisa uma tendência ao crescimento de respostas que denotavam falta de interesse. O número de respostas nesse sentido – “o referendo é pouco ou nada importante”, “não sei” e “sem resposta” – subiu de aproximadamente um terço a cerca da metade dos entrevistados entre os dias 1 e 12 de outubro. De acordo com o sociólogo, “a queda do SIM ocorreu *pari passu* com o decréscimo do interesse pelo referendo” (VEIGA; SANTOS, 2008, p. 71).

Soares (2006, p. 70) oferece uma explicação diante dos resultados obtidos: “parto do princípio de que a vinculação entre a argumentação ‘primária’ do SIM era a vida e de que existe uma correlação entre a sua importância e o interesse pelo referendo”. Na perspectiva do autor, se questões mais amenas fossem submetidas a um referendo, o interesse seria menor. Em verdade, acrescenta Soares (2006, p. 70), “a trivialização atuou contra o SIM, cujos melhores argumentos (do ponto de vista da recepção pelo público) estavam vinculados com a vida”.

Frente a isso, pode-se compreender o contexto do referendo de 2005 como um ambiente desanimador; ora, difícil não entender a estratégia da Frente do “não” como um catalisador da



já presente apatia política. Tal como Veiga e Santos (2008, p. 71) argumentaram, “para os eleitores, o governo não estava assumindo a sua responsabilidade de prover a segurança, o que deveria ser sua principal preocupação, devendo resolvê-la antes de propor qualquer alteração na lei”.

Assim, a abordagem adotada pela Frente pela Legítima Defesa desnudou as fragilidades do estado já existentes, mas que, dado o contexto, corroborariam a tese da Frente Parlamentar Pelo Direito da Legítima Defesa, repercutindo na reviravolta das pesquisas em prol do “não”, bem como no desinteresse do povo diante do processo consultivo. Nesse sentido, restou curioso o movimento popular que, mesmo “desiludido”, ainda participou, escolhendo a opção, que, como dito por Veiga e Santos (2008, p. 71), seria a “menos pior”.

#### 4.3 INICIATIVA POPULAR: A LEI DA FICHA LIMPA

O terceiro e último instrumento de democracia direta e participação popular é previsto no artigo 13 da Lei 9.709/98, o qual estatui que a iniciativa popular consiste em um projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados, com a subscrição de, pelo menos, “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 artigo em menção prevê, ainda, em seus parágrafos primeiro e segundo, que o referido projeto deve se delimitar a um assunto apenas e não pode 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”. De acordo com o *Relatório de projetos de lei de iniciativa popular no Brasil*, desenvolvido em 2017 pelo Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro (ITS Rio), os projetos de lei de iniciativa popular que hoje complementam o rol de leis federais do ordenamento jurídico pátrio se resumem a apenas quatro casos.

A começar pela Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa (sendo um de maior repercussão jurídico-social e objeto deste debate), podem-se listar outros três. A Lei 8.930/1994, que ficou conhecida como “o caso Daniella Perez” e modificou a Lei de Crimes Hediondos então em vigor, Lei 9.840/1999, que trouxe em voga a problemática dos crimes de corrupção eleitoral, sendo conhecida como “Lei contra a compra de votos”, e, por fim, a Lei 11.124/2005, que veio a dispor sobre o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Nessa esteira, é oportuno trazer-se à baila o projeto de lei de iniciativa popular proposto para debate, qual seja, Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. O desenrolar da criação da lei da Ficha Limpa vem a corroborar o rol de institutos frágeis da democracia direta. O histórico que se apresenta agora revolve falhas que puderam ser constatadas por ocasião da elaboração dessa lei.

Inicialmente, é importante que seja referida a interligação entre a lei da Ficha Limpa e uma legislação antecedente, a Lei 9.840/1999, manejada com vistas ao fim da compra de votos e, curiosamente, também de iniciativa popular. Tratando do assunto, Moraes, Andion e Pinho (2017, p. 851) escrevem que “a Lei da Compra de Votos (Lei n. 9.840) acrescentou dispositivos na Lei das Eleições, coibindo a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa”.

Com proposta inovadora, prosseguem os autores, a lei da compra de votos atingiu um alcance maior que o Código Eleitoral que previa unicamente as penas de reclusão e multa. Ao prever a “cassação do candidato que praticasse a captação ilícita de sufrágio ou o uso da máquina administrativa para campanhas eleitorais”, a nova lei prometia um controle maior sobre os casos de corrupção eleitoral (MORAES; ANDION; PINHO, 2017, p. 851).

Entretanto, apesar de representar um passo favorável no que toca ao enfrentamento de crimes eleitorais, a nova lei não teria o condão de controlar, por exemplo, a vida pregressa de candidatos. Assim, as candidaturas de pessoas já penalizadas por condutas criminosas em sede eleitoral eram permitidas, e, ao contrário do que seria esperado, políticos com a chamada “ficha suja” poderiam disputar as eleições livremente.

Moraes, Andion e Pinho (2017, p. 858) apontam que, frente a isso, entidades, a exemplo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras, uniram-se com o propósito de constituir “um movimento suprapartidário para fiscalizar as campanhas eleitorais. Esse coletivo dará origem ao primeiro comitê do Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE), criado em 2006”.

Dessa forma, Santos (2016, p. 237) relata que “em dezembro de 2007, o MCCE ‘resolve deflagrar a Campanha da Ficha Limpa, com a finalidade de dar respostas à crescente demanda social por aumento do rigor nos critérios para a definição de candidaturas’. Em abril 2008, o mesmo movimento começa a coleta de assinaturas da ‘Campanha Ficha Limpa’, com a promessa de atingir “a vida pregressa do candidato, impedindo sua candidatura, caso o político já tivesse sido condenado”, conforme explicam Moraes, Andion e Pinho (2017, p. 851).

Esse projeto, que anos depois daria origem à Lei Complementar n. 135, de 2010 e que ficou conhecido como Lei da Ficha Limpa, surgiu com a proposta de que atendidas algumas condições de inelegibilidade, o candidato que assim o fizesse “estaria impedido de concorrer a

um cargo eletivo por oito anos”, como apontam Moraes, Andion e Pinho (2017, p. 851). No entanto, até que isso de fato ocorresse e candidatos com “ficha suja” fossem impedidos de nova candidatura, um longo caminho precisou ser trilhado.

Santos (2016) informa que a coleta das mais de 1,6 milhão de assinaturas demandou tempo e esforços de diversos grupos, bem como o uso de diferentes mecanismos de captação de pessoas, destacando-se, então, as redes sociais. Durante os anos de 2008 e 2009, campanhas de mobilização foram organizadas, como se depreende do trecho a seguir:

[...] os alertas de campanha chegaram aos quatro cantos do país, gerando repercussão midiática, engajando pessoas em diversas ações e principalmente, levando a mensagem da sociedade civil diretamente aos ouvidos dos deputados e governantes. Os alertas de campanha foram disseminados para mais de 1,6 milhão de pessoas pela ferramenta “Avise seus amigos”, sem contar as que foram propagadas diretamente [...]. A campanha Ficha Limpa se tornou um “top trending topic” (assuntos mais postados) do Twitter por uma semana (SANTOS, 2016, p. 238).

Após toda a movimentação social e o engajamento pela obtenção das necessárias assinaturas, um – senão o principal – requisito formal para a criação da lei pretendida, o próximo passo seria o encaminhamento à Câmara dos Deputados, para que, nos termos da Lei 9.709/98 – que, como visto, veio a regulamentar os institutos de democracia direta previstos na Constituição Federal de 1988 – e do Regimento Interno da Casa, fosse dado início à tramitação do projeto.

Isso ocorrera em setembro de 2009. Foi apenas em março de 2010 – e às custas de muita pressão social pelo desfecho da famosa “Campanha Ficha Limpa” – que se iniciou, de fato, a tramitação do referido projeto. Outrossim, oportuna a menção ao fato de que o projeto que fora encabeçado pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE), para ganhar notoriedade e até mesmo prosseguimento dentro da Câmara, necessitou ser “acolhido” por parlamentares. Nesse caso, tratou-se de um extenso grupo, como se verifica na imagem a seguir.

## PLP 518/2009 Autores

### Projeto de Lei Complementar

Antonio Carlos Biscaia - PT/RJ  
Arnaldo Jardim - PPS/SP  
Camilo Cola - PMDB/ES  
Carlos Sampaio - PSDB/SP  
Celso Maldaner - PMDB/SC  
Chico Alencar - PSOL/RJ  
Domingos Dutra - PT/MA  
Dr. Rosinha - PT/PR  
Duarte Nogueira - PSDB/SP  
Fátima Bezerra - PT/RN  
Felipe Maia - DEM/RN  
Fernando Chiarelli - PDT/SP  
Fernando Coruja - PPS/SC  
Fernando Ferro - PT/PE  
Hugo Leal - PSC/RJ  
Humberto Souto - PPS/MG  
Ivan Valente - PSOL/SP  
Jô Moraes - PCdoB/MG  
Luiz Carlos Haully - PSDB/PR  
Luiz Couto - PT/PB  
Manato - PDT/ES  
Marcelo Ortiz - PV/SP  
Mendonça Prado - DEM/SE  
Miro Teixeira - PDT/RJ  
Odair Cunha - PT/MG  
Osmar Serraglio - PMDB/PR  
Paulo Rubem Santiago - PDT/PE  
Rafael Guerra - PSDB/MG  
Rita Camata - PMDB/ES  
Rodovalho - DEM/DF  
Vieira da Cunha - PDT/RS  
Washington Luiz - PT/MA  
Zenaldo Coutinho - PSDB/PA

Fonte: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_autores?idProposicao=452953](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_autores?idProposicao=452953)

Acerca disso, é interessante a referência feita pelo ITS Rio no “Relatório de projetos de lei de iniciativa popular no Brasil” desenvolvido em 2017: nada obstante a reduzida significância, em termos numéricos, do instrumento de iniciativa popular, para que as poucas leis prosperassem foi necessária, ainda, a “adoção” do projeto proposto por um representante, tal como se verifica no caso da lei da Ficha Limpa, que, em verdade, restou apadrinhada por diversos parlamentares.

Ainda conforme o relatório do ITS Rio, outras questões problemáticas teriam sido constatadas por ocasião da propositura de lei popular. Ora, os poucos projetos de iniciativa popular, apesar de seguirem o procedimento necessário para sua instauração, revelaram falhas de natureza formal, a saber:

Ainda que os projetos listados abaixo tenham coletado a quantia prevista constitucionalmente para caracterizá-los como projetos de lei de iniciativa popular, a impossibilidade (material e procedimental) de verificar a veracidade das assinaturas fez com que sempre um membro do legislativo ou do executivo tivesse que adotar o projeto como se fosse de sua autoria (AUTOR, ANO).

No caso do projeto de lei que deu origem à Ficha Limpa, tem-se evidente a problemática que envolve a conferência de assinaturas. Sobre isso, Rauschenbach (2016, p. 211) descreve que “essa exigência é puramente teórica, já que atualmente, as autoridades não são capazes de verificar a veracidade das assinaturas”. Conforme imagem a seguir, pode-se depreender que, diante das 292 caixas contendo listas de assinaturas, só restaria mesmo o arquivamento, dada a inviabilidade tanto técnica quanto temporal de averiguação.



**Câmara dos Deputados**  
Departamento de Comissões  
Coordenação de Comissões Permanentes

Memorando n.º 106/10 - COPER

Brasília - DF, 06 de maio de 2010.

Ao Senhor Diretor da Coordenação de Arquivo  
Assunto: **arquivamento de proposições**

Senhor Diretor

Conforme entendimento com a Seção de Documentos Legislativos dessa Coordenação, encaminho a Vossa Senhoria 292 caixas contendo listas de assinaturas favoráveis à aprovação do PLP 518/2009, transferindo a responsabilidade pela custódia das mesmas.

Atenciosamente,

**RONALDO ALVES DA SILVA**  
Diretor

Fonte:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=799205&filename=Tramitacao-PLP+518/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=799205&filename=Tramitacao-PLP+518/2009)

Percebe-se, então, que as iniciativas carecem de legitimidade formal. Rauschenbach (2016, p. 175) menciona, ainda, que a problemática que permeia o processo de iniciativa popular apresentaria mais problemas, como o fato de “lideranças de iniciativas populares não serem automaticamente convidadas para os debates parlamentares e que o regime de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular não seja prioritário”.

Nessa esteira, Reis (2008, p. 6) refere que “as dificuldades com respeito à sua consecução (especialmente a dificuldade de obter e, em seguida, conferir as assinaturas necessárias para validar a iniciativa) têm sido obstáculos praticamente fatais para a sua utilização”. Dessa forma, Reis (2008) manifesta que haveria um reconhecimento tácito acerca do não funcionamento do instituto, tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal. Com a criação de comissões de legislação participativa, restaria clara a inefetividade do mecanismo

No que toca ao panorama apresentado, os procedimentos que envolvem a propositura de lei pelo povo deflagram um cenário complexo e de difícil consecução. Ainda, não obstante os regramentos que devem ser seguidos, quiçá são averiguados – a exemplo da tão criticada impossibilidade de conferência de assinaturas –, problema que coloca em xeque a credibilidade do ato.

Dessa forma, verifica-se, sim, previsibilidade de ação participativa do povo na construção do arcabouço normativo-legal pátrio. Entretanto, em face ao montante de leis hoje existentes, oriundas desse processo, é inevitável o questionamento acerca do exercício dessa previsão constitucional e infraconstitucional. Trazendo-se como exemplo o caso de criação da Lei da Ficha Limpa, pode-se compreender que, mais uma vez, os institutos de democracia direta, apesar de direcionados ao povo, são de difícil acesso.

Outrossim, interessante é a menção ao fato de que, diferentemente do que se pode verificar nos casos trazidos anteriormente (plebiscito de 1993 e referendo de 2005), com ênfase aos “indícios” de apatia política, dados os consideráveis índices de abstenção, talvez não se possa dizer o mesmo sobre a propositura da lei de Ficha Limpa. Ora, foram 1,6 milhão de brasileiros envolvidos no processo, e, pela pressão popular e social, conseguiu-se dar início à tramitação da proposta. Havia, portanto, o interesse popular no caso.

Desse modo, interessa que um exercício reflexivo seja feito perante as informações trazidas, com o intento de proporcionar uma melhor compreensão sobre o contexto de democracia participativa direta no contexto brasileiro. Qual seria o panorama, de fato, da democracia semidireta referida por José Afonso da Silva? Na prática, vislumbra-se esse modelo democrático? Esses e outros questionamentos serão o foco no capítulo seguinte.

## **5 TODO PODER EMANA DO POVO, MAS POR ELE SERÁ EXERCIDO? – A DEMOCRACIA DIRETA NO ÂMAGO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

No que toca ao momento derradeiro desta produção, cuja promessa inicial voltou-se ao cotejo entre as questões inaugurais de conceito e os casos práticos selecionados como exemplos, é oportuno destacar que, a título de procedimento, será adotada uma análise conceitual. Sobre isso, uma das melhores lições já tecidas até então é herança de Bobbio (1996), para quem

Decerto, a reconstrução conceitual não exclui nem a análise histórica nem a interpretação ideológica: no universo do saber, há lugar para as mais diversas perspectivas, as quais, aliás, deveriam completar-se reciprocamente tendo em vista um conhecimento mais completo ou menos parcial do objeto (BOBBIO, 1996, p. 9).

Nesse sentido, propôs-se, inicialmente, um debate acerca de conceitos que transversalizam este trabalho, quais sejam: democracia, representação e participação popular. E, tal como já exposto, a democracia enquanto conceito maior, enquanto fonte da qual emanam os feixes de representatividade e “participacionismo”, guarda em si a necessidade de que seja percorrido seu trajeto, para a sua melhor compreensão.

Dessa forma, pode-se dizer que, não obstante a ausência de um entendimento uníssono entre os diversos autores elencados nesta pesquisa, percebe-se que alguns pontos de conversão se mostraram presentes. Ora, independentemente das severas críticas tecidas, seja contra a representação (ditas por alguns como em crise), seja contra a participação (ditas por outros como uma “quimera”), vê-se que, a um só tom, há o reconhecimento da soberania popular.

Na perspectiva de Nicola Matteucci (1998, p. 1180), o sentido lato de soberania compreende “o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. Prossegue o autor que esse entendimento se coaduna ao de poder político: seria a soberania uma “racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito” (MATTEUCCI, 1998, p. 1180).

Ora, no que toca à soberania popular da qual emana o poder do povo – este, um dos elementos basilares da configuração de Estado –, é indiscutível, principalmente considerando-se a Constituição Brasileira de 1988, tratar-se de uma garantia do indivíduo e, conseqüentemente, de um objeto de defesa do Estado Democrático de Direito.

José Afonso da Silva (2005, p.66) pontua que o chamado Estado Democrático se fundamenta no princípio da soberania popular, que vem a impor uma “participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, como veremos, na simples formação das instituições representativas”, pois essas, prossegue o autor, remetem a “um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”.

Nesse sentido, Oliveira Júnior e Raminelli (2018) esclarecem que, para a compreensão do conceito clássico de Estado Democrático de Direito, é necessário voltar-se aos níveis de evolução estatal. Assim,

ultrapassados o Estado Absolutista (poder centralizado em um único monarca), o Estado Liberal (que possuía o foco nas liberdades do indivíduo) e o Estado Social (que tentava superar esta individualidade e focar nos direitos da coletividade) chega-se, enfim, ao modelo que visa ao alcance da “efetiva garantia de direitos fundamentais para todos os indivíduos” (OLIVEIRA JÚNIOR; RAMINELLI, 2018, p. 237).

Bolzan de Moraes (1995, p. 96), em um resgate histórico, apresenta a dicotomia oriunda já no Estado Moderno, “colocando de um lado o estado absolutista, caracterizado pela figura do monarca que se identificava com o próprio Estado e, de outro, o desenvolvimento do modelo liberal que, desde suas origens, significou a limitação do poder e o estabelecimento de garantias próprias aos indivíduos”.

Sobre isso, Neumann (2013, p. 122) traz à tona a importância – ou influência – do direito (e a defesa dos direitos individuais em face ao Estado) na sociedade moderna, consubstanciada em três funções: “uma moral, no sentido de que eles garantem um mínimo de liberdade, igualdade e segurança; uma econômica, ao tornarem possível a sociedade competitivo-contratual; uma política, uma vez que em graus variados elas escondem o lugar em que o poder é exercido”.

Neumann (2013, p. 123) escreve, então, que o sonho do período liberal era de que as relações fossem “racionais – ou seja, calculáveis”. No entanto, ressalta o autor, as relações jurídicas não podem contemplar o todo; logo, o poder não poderia ser abarcado por elas. Assim, seria utópica a ideia de que “todas as relações relevantes deveriam ser consideradas jurídicas; o direito deveria ser universal em caráter; o juiz era somente ‘a boca da lei’, aplicando-a por meio de um processo lógico de subsunção”.

No que toca a isso, busca-se trazer a lume a figura do Direito e a relação com a democracia em debate. Segundo Neumann (2013, p. 131), o pensamento moderno acerca do poder e do direito indicariam que “a noção ‘jurídica’ de liberdade abrange somente um elemento



da liberdade, e não pode incluir toda a liberdade política. A contraposição cidadão x estado é inadequada por diversas razões”. Afinal, indica o autor, “se a liberdade política fosse somente liberdade jurídica, seria difícil justificar a democracia como o sistema político que maximiza a liberdade”.

Dessa forma, de acordo com Bolzan de Morais (1995, p. 96), a ênfase deve ser dada ao fundamento do modelo liberal, uma vez que no âmago deste é que se estrutura, então, o Estado de Direito, “partindo de seu modelo liberal clássico para chegar a um ponto de ‘quase ruptura’, representado pelo Estado Democrático de Direito”. Acerca disso, Bolzan de Morais (1995) destaca a diferença existente entre Estado Legal e Estado de Direito:

Tendo-se assente a distinção entre Estado Legal e Estado de Direito, aquele restrito à forma da legalidade, enquanto este incorpora à mesma determinados conteúdos, pode-se pensar, no interior deste último, uma tripartição que se expressa pelos Estado Liberal de Direito, Estado Social de Direito e Estado Democrático de Direito (BOLZAN DE MORAIS, 1995, p. 97).

Sobre esse ponto, Nascimento (2012, p. 77) manifesta-se, dizendo que, enquanto o Estado Liberal de Direito prima pelas liberdades por meio da limitação da atividade estatal, o Estado Social, “também Estado de Bem-Estar, vem à tona os problemas próprios ao desenvolvimento das relações de produção e aos novos conflitos emergentes do modelo de produção fabril. Nesse momento, é possível perceber o caráter prestacional do Estado”.

Prossegue a autora (2012, p. 78), pontuando, então, que o Estado Democrático de Direito, “ao lado da questão social, agrega a questão da igualdade como conteúdo próprio a ser buscado através da garantia de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade”. Ainda que se tenha visto no “Welfare State” ou Estado de Bem-Estar um enfoque muito similar, deve-se ressaltar que no Estado Democrático há novos contornos:

o novo Estado Democrático de Direito revela, além dos aspectos formais, a materialidade dos compromissos assumidos pelo Estado a partir de textos compromissórios. É o momento em que surgem os textos constitucionais carregados de programaticidade, objetivando a concretização e a igualização social a longo prazo (NASCIMENTO, 2012, p. 78).

Oliveira Júnior e Raminelli (2018, p. 237) reafirmam que “o Estado Democrático de Direito possui como objetivo último o indivíduo, sendo o ente estatal apenas um instrumento para atingir este fim”. Em outras palavras, o EDD (Estado Democrático de Direito) pode ser visto como o último estágio de um desenvolvimento político, “no qual os direitos dos indivíduos

estão acima de outros fatores, sendo que estes últimos servem justamente para garantir os primeiros”.

A partir disso, subdividem-se, em diversos feixes de construções teóricas, os ideais acerca da democracia em prática, do Estado Democrático em exercício e funcionamento. Nessa seara, destacam-se as questões terminológicas das democracias participativa e representativa, ponto esse que torna necessário o esclarecimento sobre a ausência de um mais apurado debate dos temas referentes à democracia deliberativa e à democracia associativa.

A teoria que origina a democracia deliberativa (também chamada de discursiva) afirma a ineficiência (ou insuficiência) mormente do mecanismo de voto para a consecução da democracia. Em outras palavras, Jürgen Habermas, o teórico referência desse pensamento, defende um procedimento voltado ao discurso, à comunicação, com vistas à participação popular na tomada de decisões. Quanto a isso, Lüchmann (2007) refere o destaque da concepção habermasiana

caracterizada, neste modelo teórico, por um conjunto de sujeitos coletivos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas. Com efeito, construindo e ampliando a esfera pública, a sociedade civil passa a articular-se, ou a constituir-se em um núcleo central do conceito de democracia deliberativa (LÜCHMANN, 2007, p. 147).

De acordo com Bizzarro e Coppedge (2018, p. 19), o chamado princípio deliberativo que orienta esse tipo democrático encontra inspiração nos clássicos da literatura de teoria política, “particularmente aqueles que assumem que a democracia se faz não apenas da agregação de interesses individuais, mas também da presença de um ambiente propício à deliberação anterior às decisões”. O processo deliberativo, portanto, fundamenta-se em discussões pelo “bem comum”, em detrimento da defesa de interesses exclusivamente individuais.

A democracia associativa, por sua vez, considerando a complexidade dos fenômenos sociais associada aos limites enfrentados pelos atores e instituições políticas que atuam no processo decisório e democrático, propõe-se à união de esforços por meio das associações. As associações, dada a força que possuem em face de se tratarem de uma organização bem estruturada, tal como disserta Lüchmann (2012), representariam os grupos que a elas recorrem e delas dependem para fazer valer seus interesses.

Assim, é inevitável questionar (mas de forma sutil, evitando-se, portanto, polemizar) o próprio funcionamento dos modelos democráticos propostos por (ou reconhecidos por meio de)

Paul Q. Hirst e Jürgen Habermas: uma vez que se voltam à criação e ao uso de associações, bem como de instituições, que, como afirma Lüchmann (2007, p. 144), “construídas coletivamente por intermédio de discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos”, não recaem, novamente, sobre o princípio que rege a representação?

Ora, tal como já sutilmente indicado em momento anterior, a deliberação e o associativismo em apreço seriam mecanismos de solução de problemas existentes, ou talvez medidas paliativas a uma falha sistêmica que se verifica na ineficiência ou, melhor dizendo, insuficiência dos métodos democráticos tradicionais firmados na democracia participativa e na democracia representativa. No caso brasileiro, na conjunção de ambas as formas, tal como restou prometido em 1988.

Nesse diapasão, adentra-se a discussão acerca da promessa constitucional de uma democracia semidireta. Em outras palavras, tem-se uma combinação entre democracia direta – por meio dos mecanismos de democracia participativa conhecidos como plebiscito, referendo e iniciativa popular – e democracia indireta –, cuja expressão alçada como sinônimo é, justamente, a democracia representativa, e, por consequência, restringe ao voto e à eleição a participação popular, sendo esta, portanto, indireta.

No que toca ao tema, Norberto Bobbio (1996, p. 41) constata: “a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta”. No entanto, o autor ressalta que não se trata de uma concepção de uma participação geral de literalmente todos os cidadãos, “a proposta é insensata”, escreve. Além de materialmente impossível, isso sequer seria desejável “do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade”.

Entretanto, é imperioso que se traga à tona a compreensão de Bobbio acerca do que ele próprio retrata como “definição mínima de democracia”, na obra *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 1996, p. 18).

Em suma, Bobbio (1996, p. 12) remete à definição mínima de democracia a compreensão de regime democrático como um “conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Contudo, mesmo para essa definição mínima, “não bastam nem a

atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade)”.

Em termos práticos, talvez seja inviável a adoção de uma democracia direta exclusiva, notadamente no contexto brasileiro. Rauschenbach (2014) já indicara, entretanto, que questões como a competência dos cidadãos, o tamanho do eleitorado, os custos dos processos de democracia direta, entre outras, costumeiramente elencadas como impeditivos ao exercício da democracia direta, talvez não sejam de fato determinantes para sua implementação.

Todavia, Rauschenbach (2016, p. 211) também destaca que “processos de democracia direta não podem ser considerados substitutos, mas sim, complementos dos mecanismos representativos”. Seria, portanto, uma questão de praticidade o porquê de grande parte das decisões políticas serem tomadas por força da representação. Dessa forma, “a participação popular sempre se limitará às questões fundamentais da organização política de um país”.

Frente a isso, Rauschenbach (2016, p. 212) conclui que, para o bom desempenho dos processos de democracia direta, é imprescindível, igualmente, o bom desempenho das demais instituições políticas. Assim, havendo o necessário equilíbrio no que toca ao funcionamento harmonioso de cada parte que compõe o processo político, “os processos de democracia direta podem contribuir para melhor orientação das políticas públicas e para a legitimidade do Estado como um todo”.

De forma semelhante, Lüchmann (2007, p. 167) escreve que “a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação”. Em artigo sobre a representação no interior das experiências participativas, a autora defende que os conceitos, embora dicotomizados em virtude das diferenças significativas que demarcam, tendem a uma complementação para o funcionamento saudável da estrutura democrática.

Assim, o modelo participativo tem logrado espaço, inclusive preferencial, em face à representação, ou, nas palavras de Lüchmann (2007),

De acordo com Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006a), ‘autores debruçados sobre o aprimoramento da qualidade da democracia e, nesse sentido, orientados para a definição de uma agenda de reforma, pouca atenção têm prestado à questão da representação, a não ser para denunciar suas mazelas ou limitações e valorizar a democracia participativa’ (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006a: 2). A introdução da participação está relacionada, portanto, a uma avaliação positiva acerca da capacidade que as experiências participativas oferecem para ‘rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa’ (LÜCHMANN, 2007, p. 146).

Lüchmann (2007, p. 140) retrata como “representação no interior da participação” as práticas de participação e representação e ressalta que o layout político vigente apresenta dificuldades no que toca ao implemento dessas práticas. A autora argumenta que isso se deve ao ancoramento no modelo representativo e que tais dificuldades “tendem a colocar os primeiros em uma relação de subordinação ao segundo”.

Segundo Lüchmann (2007, p. 141), o panorama brasileiro evidencia que, pelo seu histórico, as experiências de participação popular (no caso da pesquisa de Lüchmann, houve um recorte temático pelos Conselhos Gestores e pelo Orçamento Participativo<sup>17</sup>) posicionam-se de forma periférica ao sistema, o que afeta “pontualmente uma ou outra política setorial, a depender da vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade organizada”.

Nesse sentido, Lüchmann (2007, p. 145) escreve que, em face da insuficiência ou incapacidade de contenção de problemas sociais por parte das “instituições formais básicas da democracia”, o modelo de representação (ao qual a autora chama “R”) exige uma reconstrução que demanda do modelo participativo (“P”) uma contribuição maior. Assim, o construto político contemporâneo requer

a ativação da cidadania, no sentido de romper com uma noção de política como atividade exclusiva de “aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível” (Fontana, 2000). Com efeito, uma forte demanda pela institucionalização de P passa a caracterizar a atuação de diversos segmentos da sociedade civil organizada (LÜCHMANN, 2007, p. 145).

Nessa senda, prosseguindo com a lição de Bobbio (1996, p. 20), mostra-se indispensável “que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. Para tanto, prossegue, é fulcral que sejam assegurados “aos chamados a decidir” seus direitos mais fundamentais: liberdade, opinião, expressão, reunião, associação, etc.

Assim, Bobbio (1996, p. 23) reflete acerca da problemática existente no estado democrático, pois “os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo”.

Dessa forma, prossegue, essa sociedade é formada não mais pelo povo enquanto “unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e

---

<sup>17</sup> Em tempo, é oportuno esclarecer que o propósito deste trabalho não abarcou a abordagem de instituições participativas, a exemplo dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo, uma vez que a proposta reside na reflexão com base na promessa constitucional de democracia direta, restando enfatizados os institutos previstos para tanto.

concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos)” (BOBBIO, 1996, p. 23).

Em verdade, os direitos mencionados por Bobbio (1996, p. 20) refletem a base fundadora do estado liberal, na qual “foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo”.

Todavia, as normas constitucionais que firmam esses direitos “não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo”. Ou seja, para que haja um jogo justo e saudável, é imprescindível que todos os participantes disponham de iguais oportunidades. Em verdade, o jogo depende do “correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático” (BOBBIO, 1996, p. 20).

Claro, antes que se incline a uma “culpa exclusiva” da formatação política e institucional ou, como diria Bobbio, das regras do jogo, é importante que se traga à tona, também, a chamada apatia política. Santos (2016, p. 221), nesse sentido, discorre que “a possibilidade da inclusão cidadã pelos processos democráticos e, mais ainda, da consolidação da participação popular no fazer político brasileiro enfrentam, grosso modo, dois desafios: o institucional e a apatia política”.

No que toca ao tema, Lüchmann (2007, p. 189) descreve que “a tese da apatia está assentada em um imaginário, já clássico, que vê indiferença, passividade e incompetência política generalizada na população.”. Bobbio (1996, p. 57), a seu turno, dispõe a apatia política seria o reverso da medalha da participação multidirecional e acrescenta que “o custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é com frequência a indiferença de muitos”.

Assim, o fenômeno da apatia política entre os indivíduos pode ser compreendido da seguinte forma, segundo Bobbio (1996):

Nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da apatia política, que frequentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto. Do ponto de vista da cultura política, estas são pessoas que não estão orientadas nem para os output nem para os input. Estão simplesmente desinteressadas daquilo que, como se diz na Itália com uma feliz expressão, acontece no “palácio” (BOBBIO, 1996, p. 32).

Dessa forma, há o reconhecimento de que, em parte, seria “escolha” do povo manter-se alheio aos processos decisórios que envolvem sua realidade. Talvez, em linha análoga ao

chamado “direito de estar só”, uma máxima que visa à garantia do direito à privacidade, entenda-se que o animal político aristotélico prefira abdicar do direito a uma cidadania mais ativa com consciência e certeza.

Aliás, nesse mesmo sentido, Bobbio (1996, p. 56-57) escreve que “ao lado da necessidade de autogoverno existe o desejo de não ser de fato governado e de ser deixado em paz. O efeito do excesso de politização pode ser a revanche do privado”. Seriam, portanto, as abstenções eleitorais ou a própria inércia de acionar os mecanismos de democracia direta exemplos “de caso pensado”, como se diz popularmente? Talvez.

Apesar do manifestado por Bobbio, em argumento diametralmente oposto, o mesmo autor revela grande preocupação acerca dessa “renúncia ao uso do próprio direito”:

Sei bem que também podem ser dadas interpretações benévolas da apatia política. Mas inclusive as interpretações mais benévolas não conseguem tirar-me da mente que os grandes escritores democráticos recusar-se-iam a reconhecer na renúncia ao uso do próprio direito um benéfico fruto da educação para a cidadania (BOBBIO, 1996, p. 32).

Para Santos (2016, p. 222), “o desinteresse pelas questões políticas, assim como a apatia e impotência política leva a uma desconfiança das próprias instituições políticas aumentando ainda mais a crise de representatividade democrática”. Todavia, importa que uma reflexão sobre esse comportamento seja feita, pois as origens do problema podem remeter, novamente, ao eixo institucional. Ora, o que dá causa à desconfiança e aos sentimentos de desinteresse e apatia?

Acerca disso, é interessante que se mencione, também, a crise da democracia representativa, que, em suma, consiste na impossibilidade de se visualizar a (necessária) vinculação entre os atos de eleitos com as demandas dos eleitores. É nesse terreno que germina, portanto, a referida crise da representação: a responsabilidade de delegados perante quem lhes delega as funções e o poder mostra-se anuviada (para não se dizer inexistente).

No que toca a isso, Perez (2001, p. 2), tratando do tema, escreve que “o instituto da representação requer a crença de que é possível A representar B (sendo B um indivíduo, um grupo ou um partido político) no Parlamento, e que esta relação assuma na sua totalidade a dimensão fiduciária”. Semelhantemente já se posicionara Bobbio (1996, p. 46), para quem o debate sobre a representação política seria permeado por, pelo menos, dois temas “que dividem os ânimos e conduzem a propostas políticas conflitantes entre si”.

Assim, segundo observado por Bobbio (1996, p. 46), enquanto o primeiro tema remete aos poderes do representante, o segundo diria sobre o conteúdo da representação. Frente a isso, “costuma-se dizer que o problema da representação pode ter soluções diversas conforme as

respostas que, uma vez acertado que A deve representar B, damos à pergunta: ‘Como o representa?’ e ‘Que coisa representa?’”.

Por isso, é salutar trazer à tona, novamente, o que Perez (2000, p. 2) pontua: segundo o autor, o ato de representar guarda em si um exercício de autocontenção do indivíduo “algo próximo à servidão, que, antes do que imobilizar, pode ser tomado como prelúdio da liberdade”.

E acrescenta que:

De outro lado, a analogia do representar com a libertação pode fazer emergir a inevitável colocação de máscaras para o convívio social. Agindo assim, protegemos aquilo que mais próximo é do que realmente somos – ou do que pensamos ser. O ser que representa e, ao mesmo tempo, busca proteger o que nem ele mesmo conhece plenamente, dilacera-se ao evitar a ambiguidade do comportamento (PEREZ, 2000, p. 2).

Frente a isso, talvez seja até compreensível que a democracia representativa esteja em crise; Bobbio (1996, p. 47) já atentou para a problemática pontuando que “o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao ‘quem’, que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao ‘que coisa’, que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares”.

Segundo Santos (2016), é nesse contexto que as discussões sobre participação popular tomam maior consistência:

A ideia de participação tem sido muito discutida ultimamente devido à chamada crise da democracia representativa que poderia ser aperfeiçoada (ao menos, em algumas teses) pela democracia participativa. Nessa perspectiva, a apatia política estaria associada ao que autores chamam de crise de representatividade (SANTOS, 2016, p. 230).

Ora, o que se tem até então? A promessa de um compartilhamento de esforços entre democracia participativa e democracia representativa. Ocorre que, além de uma crise da democracia representativa (que, ao contrário do esperado, denota a desvinculação entre representantes e representados), há um exercício de democracia participativa bastante limitado, o qual, inclusive, depende da democracia representativa (em crise) para ser acionado. Certamente, já deve estar claro o imbróglio que existe.

Nesse sentido, surge a crítica – ou a dúvida – desta produção, que não consiste em alçar uma democracia direta sobressalente à representativa. Não se trata disso. Nunca houve pretensão de sugerir um modelo que autores do porte de Bobbio, por exemplo, já anunciaram como inviável. Seria surreal ou, no mínimo, leviano. Em outras palavras, reconhece-se a inabilidade de uma democracia pura e exclusivamente direta.



Nesse diapasão, pretende-se aclarar a problemática erigida neste trabalho, qual seja, a dúvida acerca da promessa de um “compartilhamento de esforços” entre povo e seus representantes. Há, de fato, uma democracia semidireta, que seria caracterizada por uma democracia participativa complementar à representativa e vice-versa, tal como visualizou Rauschenbach? Há o contrabalanceamento que Lüchmann mencionara? Eis o escopo dos questionamentos.

As dificuldades visíveis por meio dos casos trazidos corroboram essas dúvidas. Ora, frente aos dados trazidos sobre situações erigidas em exemplos, torna-se de difícil aceitação que os mecanismos dispostos para exercício popular a título de democracia direta pareçam aptos a uso. Como ignorar as presepadas ocorridas por ocasião do plebiscito de 1993? Parafrazeando uma expressão que ganhou fama em meados de 2007: “o Brasil não estava preparado para um evento desse porte”. E, ao que tudo indica, provavelmente ainda não está.

Parece, no entanto, que há ciência de muitos atores sociais (e, claro, políticos principalmente) sobre a intangibilidade de tais instrumentos. Porém, talvez por se tratar justamente de um mecanismo “do povo, pelo povo e para o povo”, não seja despertado qualquer ânimo contestatório frente aos procedimentos exigidos para o exercício dos institutos. Em outras palavras, talvez haja apatia política também para a necessária reestruturação desses dispositivos.

Outrossim, não deveria provocar estranheza que sejam necessários mecanismos paralelos (a exemplo do orçamento participativo) para que se veja, de fato, o exercício de democracia participativa? Sobre isso, Rauschenbach (2014, p. 206) já indicou a ambivalência da estrutura atual: “por um lado, não foi confirmado o otimismo inicial com relação à participação política e, de outro, podem ser identificadas várias inovações institucionais, como o orçamento participativo ou os conselhos gestores”.

Contudo, não parece salutar que, diante da ineficiência dos instrumentos existentes – pontua-se aqui o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular –, isso seja aceito tacitamente, sem maiores questionamentos. Por essa razão, este trabalho propôs-se a lançar reflexões sobre o tema. O exercício de democracia direta foi uma promessa constitucional. Consta dentre garantias fundamentais. Trata-se, portanto, de um direito do indivíduo, cerne do Estado Democrático de Direito, afeito às teorias liberais que erigiram às alturas os direitos e as liberdades individuais.

Adentrando-se em uma seara de questionamentos, busca-se a maior compreensão possível no que toca ao debate instaurado, sem intento de maiores problematizações ou polêmicas. Em verdade, tomando-se por exemplo a iniciativa popular, pode-se entender que o

poder do povo e o Poder Legislativo, dentro da sistemática da democracia semidireta, estariam em pé de igualdade para o processo de propositura legal? Grosso modo, pode-se visualizar dessa forma.

Uma vez que a participação encontra guarida – ou talvez razão – única e exclusivamente no exercício da representação, é infértil ou inválido o questionamento sobre os limites – se existentes – de, por exemplo, um Poder Legislativo tão abrangente? Não obstante haja um rol procedimental a ser seguido – vide Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre o trâmite, por exemplo, de projetos de iniciativa popular –, parece razoável o debate acerca desses protocolos que condicionam o exercício da democracia direta à democracia representativa.

Nesse sentido, destaca-se o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 825, julgada em outubro de 2018 sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. A referida ação, dentre outras questões, traz à baila, justamente, a temática da democracia participativa consubstanciada, neste caso, no debate sobre os “limites” da iniciativa popular.

O conceito de democracia, por sua vez, é indissociável da ideia de autogoverno; trata-se, como celebrenemente definido por Abraham Lincoln em seu Discurso de Gettysburg, do governo do povo, pelo povo, para o povo. A legitimidade de um governo democrático pressupõe que cidadãos percebam-se como coautores das normas de que são destinatários. [...]

Não por outro motivo, o incremento da participação social é, atualmente, um verdadeiro vetor da atuação do Poder Público em geral, como consequência do processo de irradiação dos valores constitucionais sobre todos os ramos do Direito. [...]

Em suma, o direito à participação no processo de criação do Direito é corolário do princípio democrático. A assertiva de que todo o poder emana do povo não se compatibilizaria com leitura excessivamente formalista do texto constitucional que vedasse a esse mesmo povo a possibilidade de deflagrar o processo de reforma da Carta Maior. São as palavras de Fábio Konder Comparato: ‘a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retomarmos a classificação proposta pelo Professor Jorge Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a equipolência constitucional de ambas impede que se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. A fórmula final do dispositivo contido no art. 1º, § único nos termos desta Constituição significa, pois, simplesmente, que as formas de manifestação direta da soberania popular são aquelas três, indicadas na Constituição’ (COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, Abr. 1993). (BRASIL, STF, ADI 825 AP, Relato: Alexandre de Moraes).

Frente a isso, é oportuno ressaltar que a proposta desta reflexão também não se concentra propriamente na análise da efetividade dos institutos – que, não raro, parecem propositadamente de difícil alcance. Em verdade, lança-se mão da dúvida acerca de um possível discurso retórico quanto à soberania exercida de forma direta: seria a famosa máxima “para inglês ver”? A Constituição Cidadã recebeu essa denominação por, dentre outras razões, reconhecer ao povo o poder que dele emana, entretanto, a realidade revela outra faceta não tão simpática ao povo.

Em face do que restou apresentado, em uma construção talvez até ingênua ou infantil, talvez a dicção do artigo inaugural da Constituição de 1988 necessite de uma reformulação, qual seja: “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos”. A promessa existiu, o reconhecimento (em partes e meramente teórico) do poder do povo houve. Mas há grandes ressalvas e limites ocultos (ou claras limitações) de ordem prática.

Diante do todo exposto, parece cristalino que a promessa de que o povo, com todo o poder que lhe cabe, pode, também, de fato, exercê-lo pelas próprias mãos mostra-se distante, intangível. Dentro da discussão terminológica sobre a “representação”, considerada a ideia de se tratar de um jogo de espelhos, talvez a vaidade de um vasto grupo de representantes eleitos seja, por fim, a imagem refletida.



## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho, voltando-se a uma explanação teórica, com o enfrentamento de conceitos básicos como o da própria democracia em si, mas também de alguns feixes oriundos dela (democracia representativa, participativa, direta, indireta, semidireta entre outras), visou à reflexão, em face à realidade posta, acerca do que restou prometido por ocasião da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, apresentou-se aqui, além da própria trajetória histórica do conceito de democracia, exemplos daquilo que foi determinado como democracia direta, ou melhor, de acordo com o sistema brasileiro vigente de democracia semidireta, tratou-se de institutos de democracia direta que estariam à disposição do povo, notadamente por força da soberania que possui.

Assim, propôs-se uma análise dos institutos de democracia direta constitucionalmente previstos após 1988, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular, a fim de interpretar o exercício de participação política dos brasileiros enquanto uma garantia constitucional de exercício de soberania popular, tal como preconizado no artigo 14 da Constituição de 1988.

Com o cotejo entre conceitos e casos práticos, este trabalho buscou responder ao seguinte problema: em que medida os institutos de democracia direta refletem a participação popular e atendem aos ideais de democracia participativa no cenário político nacional? Em outras palavras, a partir das definições trazidas à baila, em paralelo com situações colhidas junto ao mundo empírico, lançou-se o enfrentamento entre teoria e realidade.

Dividindo-se em quatro grandes capítulos principais, correspondentes a seus objetivos específicos, esta produção buscou, em suma: apresentar o enfrentamento dos conceitos de democracia, participação e representação ao longo do tempo, partindo da Antiguidade, com uma breve referência à Idade Média, para, após uma abordagem mais aprofundada do Período Moderno, concluir o propósito na contemporaneidade.

Em um segundo momento, o trabalho realizou um recorte, trazendo para o Brasil o debate conceitual: de forma análoga ao que fora adotado no capítulo inicial. Assim, foi traçado um histórico da democracia brasileira, iniciando-se, timidamente, pelo período chamado de Brasil Império, transitando, então, pela República Velha, pela Era Vargas, pela Quarta República (período de 1945-1964) e pelo Governo Militar, chegando, enfim, à configuração atual.

Ainda nesse capítulo, a partir do marco consubstanciado pela promulgação da Constituição Cidadã, este trabalho debruçou-se, portanto, sobre o contexto pós-1988, voltando-

se à análise do modelo democrático em vigência. Dessa forma, sob a perspectiva dos conceitos de democracia participativa e representativa, oriundos do debate principal e inaugural sobre participação e representação, buscou-se compreender a proposta constitucional de uma democracia semidireta.

Compreendida, dessa forma, a estrutura híbrida do modelo democrático brasileiro, no sentido de contemplar uma democracia indireta com tópicos de democracia direta, o ponto seguinte desta produção repousou sobre um melhor entendimento acerca desse recorte de uma cidadania ativa, de participação popular direta, prometido constitucionalmente.

Assim, o terceiro momento tratou dos institutos de democracia direta constitucionalmente previstos: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Após uma síntese sobre os conceitos, passou-se, então, ao debate acerca de casos específicos, a saber: o plebiscito sobre o sistema e o regime de governo que deveria ser adotado pelo Brasil a partir de 1993, o referendo sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições e a Lei da Ficha Limpa, a título de iniciativa popular.

Então, após apresentadas as situações práticas ou “os conceitos em movimento”, o capítulo derradeiro desta pesquisa visou a um contraponto entre as teorias abordadas no capítulo inaugural, os conceitos debatidos em momento intermediário e a prática dos institutos de democracia direta, propondo-se, portanto, a um exercício de análise e reflexão acerca da participação popular, a partir dos institutos constitucionais de democracia direta.

Revisitados os pilares desta produção, é necessário que sejam resgatados, também, alguns ensinamentos e lições proporcionados pelo desenvolvimento deste trabalho. Inicialmente, o intento de conceituar democracia tratou-se de uma proposta meramente formal e acadêmica: seria de ousadia demasiada – ou intuito leviano demais – acreditar na possibilidade de se definir o indefinível. Bem como dito, no que toca à ideia de democracia, segue-se na busca incessante por uma definição.

No entanto, alguns pontos de convergência puderam ser vistos, tanto ao longo do tempo quanto em meio aos autores manipulados para a construção teórica aqui inserida. A soberania, por exemplo, mostrou-se como um núcleo do poder que, ao longo do tempo, vinculou-se a diferentes sustentáculos. Assim, enquanto no Período Moderno se viu uma monarquia soberana, hoje se vê uma soberania popular.

Outrossim, viu-se que representação e participação, dadas as definições tecidas por diferentes teóricos, refletiriam nuances da organização política e institucional, mas ainda hodiernamente são tratadas como dicotomias ou lados opostos. Nesse sentido, faz-se oportuno repisar-se, também, as noções de democracia participativa e representativa, que, dentro de um

entendimento maior de democracia, sobretudo no caso brasileiro, guardam entre si uma clara relação de complementariedade.

Nesse sentido, no que toca ao entendimento sobre as vertentes direta, indireta e semidireta de democracia, constatou-se que a dicção constitucional foi clara em prever, considerando a complementariedade referida, um modelo semidireto, também entendido como híbrido. Em outras palavras, a soberania popular seria exercida pelo próprio povo – por meios diretos – e por meio daqueles por ele escolhidos.

Acerca disso, é indubitável que o sistema representativo – sem adentrar profundamente no mérito da chamada crise da representatividade – está em funcionamento no Brasil pós-1988. No entanto, o mesmo não seria possível afirmar – não sem uma reflexão sobre os casos existentes – no que tange ao modelo participativo dentro da proposta de democracia direta aqui mencionada.

Por essa razão, a abordagem dos casos pontuais, com seus dados e de acordo com seu contexto, permitiu uma elucidação sobre a problemática da democracia direta no cenário político atual e a constatação de algumas lacunas referentes ao processo. Tal como pontuou Benevides à época do plebiscito de 1993, dúvidas no tocante às próprias nomeações dos institutos já lançavam luz às lacunas que se revelariam por ocasião do exercício desses mecanismos.

Nesse sentido, inolvidável é a anomalia ressaltada por Rauschenbach (2016), dada a ambivalência dos institutos do referendo e do plebiscito: ora, a considerar a distinção apenas quanto ao momento da consulta – antes ou depois da formulação legal – têm a mesma função e, por essa e outras razões, provocam interpretações confusas quando deveriam aclarar questões de pertinência social. Diga-se, ainda, não bastasse a previsão duplicada dos mecanismos, percebeu-se não haver uma funcionalidade satisfatória em nenhum deles.

Na análise de caso a caso, com o plebiscito de 1993, pôde-se verificar, então, a fragilidade das informações que seriam tão caras para o processo decisório: se já havia pouca clareza na própria cédula de votação, o que se dizer quanto ao conteúdo do que estava sendo decidido? Segundo as críticas tecidas à época, faltaram esclarecimentos suficientes sobre os próprios conceitos de presidencialismo e parlamentarismo, por exemplo.

Com o referendo de 2005, verificou-se que, de certa forma, a apatia influenciou no resultado, o qual, como visto, fora inesperado em face às pesquisas iniciais. Viu-se, também, forte engajamento midiático, no entanto foi igualmente forte o índice de abstenções, que excedeu o das eleições presenciais ocorridas em 2002 e em 2006: o percentual de votos válidos foi manifestamente inferior a 80% do eleitorado total.

No entanto, o último instituto apresentado, a título de iniciativa popular, foi certamente o episódio que mais evidenciou a insuficiência dos mecanismos de democracia direta previstos na Constituição Federal de 1988, bem como a ineficiência desses no formato em que estão dispostos. A lei da Ficha Limpa trouxe à tona o elemento mais marcante da reflexão proposta neste trabalho: a vinculação, ou a dependência, da democracia direta em face à representativa.

A afirmação, por mais radical que possa ser, encontra guarida na indescritível demora que marcou todo o processo de colheita de votos e no próprio desfecho dessa movimentação, que, desde o princípio, necessitou de um suporte de entidades representativas de grande visibilidade. Assim, apesar dos mais de um milhão e seiscentos mil brasileiros propulsores da norma, ela precisou ser “adotada” por parlamentares para que ganhasse vistas no processo legislativo e nascesse, portanto, como lei.

No capítulo final, então, estabeleceu-se o exercício de reflexão sobre o que fora exposto ao longo do trabalho. De acordo com o cenário brasileiro entabulado pós-Constituição de 1988, promoveu-se um pensar dentro do chamado Estado Democrático de Direito. Dessa forma, compreendida a formatação do estado brasileiro dentro de uma chamada democracia semidireta, buscou-se o entendimento sobre a promessa de democracia direta.

Nesse sentido, o capítulo final, basicamente, promoveu o contraponto entre conceitos e teorias abordados nos momentos iniciais e a realidade apresentada por meio dos casos práticos referentes aos mecanismos de democracia direta dispostos constitucionalmente para o exercício de soberania popular. Com base na promessa – ou na esperança – de um equilíbrio de forças, ou de um compartilhamento de esforços, pode-se entender que há uma lacuna no que toca à democracia participativa direta.

Em outras palavras, pretendeu-se demonstrar que, apesar do layout semidireto, a democracia brasileira, em verdade, é preponderantemente representativa. Certamente, para muitos, isso não parece um fato novo. Sendo assim, torna-se mais preocupante o cenário atual: como pode haver passividade face a uma garantia repleta de restrições ou, de forma mais radical, diante de uma subtração de um direito?

A vasta literatura sobre o tema pôde comprovar, então, que, não obstante a previsão constitucional de uma complementariedade, em verdade a prática revela que, para ser democracia participativa, ainda é preciso o aval da democracia representativa. Os casos trazidos evidenciaram, portanto, que teoria e realidade não convergem no contexto político brasileiro e, ao contrário do que se imaginara, talvez nem todo o poder emane do povo; mas, se assim for, será exercido – preponderantemente – por seus representantes.



## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Rosa Maria Zaia Borges. Justiça como Ordem: O Contrato Social e a análise crítica da realização da justiça e da igualdade na modernidade. **Revista Direito & Justiça**, v. 33. n. 2., p. 211-230. Porto Alegre, 2007. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/2917>. Acesso em: 01 mar. 2020.

ANDRÉ, Alessandra. O mundo da ‘pólis’: reflexões a partir do modelo ateniense e da crise no território políade no século IV a. C. **Romanitas - Revista de Estudos Grecolatinos**, n. 7, p. 29-48, 6 nov. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/romanitas/article/view/14518>.

Acesso em: 04 mar. 2020

ANTUNES, V. L. O Conceito de Soberania em Jean-Jacques Rousseau.

**Controvérsia** – v.2, n.1, p. 70-77, jan-jun 2006. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/7091>. Acesso em: 01 mar. 2019.

ARBACHE, Guilherme, Pires. Participação eleitoral no regime democrático brasileiro. In: MESQUITA, Nuno C. (Org.). **Brasil: 25 anos de democracia**: participação, sociedade e cultura política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

BEÇAK, Rubens. Democracia moderna: Sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 199, p. 7–23, jul./set. 2013. Disponível em:

[https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/50/199/ri/v50\\_n199\\_p7.pdf](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/50/199/ri/v50_n199_p7.pdf). Acesso em: 12 maio 2020.

BENEVIDES, Maria Victoria. O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 75-84, Apr. 1993. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 jan. 2021.

BIZZARRO, Fernando; COPPEDGE, Michael. Variedades da Democracia no Brasil. **Opin. Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 1-42, Apr. 2017. Disponível em

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762017000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 jan. 2021.

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

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade** – Para uma Teoria Geral da Política. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais**. 1995. 369 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 1995.

BORGES, Juliano Luis. **Orçamento Participativo: os limites da inovação institucional em Cuiabá-MT**. 2012. 238 f. Tese (Doutorado em Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

BRANDAO, Assis. Bobbio na história das idéias democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 68, p. 123-145, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm). Acesso em: 01 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 825**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993

BUENO, Roberto. A democracia e seus fundamentos em Norberto Bobbio. **Eidos**, Barranquilla, n. 12, p. 88-118, June 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-88572010000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-88572010000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 03 maio 2020.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estud. psicol.**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, Dec. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-294X1997000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X1997000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em 02. fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>.

CARVALHO, Andreza Pires. **“Voto rebelde é na monarquia!”: a disputa entre monarquistas x republicanos e parlamentaristas x presidencialistas no plebiscito de 1993**. 2018. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura** – A crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018

DAHL, Robert A. Onde surgiu e como se desenvolveu a democracia? Uma breve história. In: \_\_\_\_\_. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. da UnB, 2001.

FERREIRA, Jorge. Apresentação. **Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, p. 11-18, jun. 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-77042010000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042010000100001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 abr. 2021.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; SILVA, Jacqueline Dias da. A soberania segundo os clássicos e a crise conceitual na atualidade. **Argumentum (UNIMAR)**, v. 04, p. 101-124, 2004. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/640>. Acesso em: 05 abr. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. História da democracia representativa no Brasil. In: CUNHA, Eleonora S. M.; MENDONÇA, Ricardo Fabrino. (Orgs.). **Introdução à teoria democrática** – Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2018, p. 71-90

FUCKS, Mário; PAIVA, Daniela; NOVAIS, Raquel. O “Referendo das Armas” e o ambiente informacional. **30º Encontro Anual da ANPOCS**. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt11-11/3317-mariofuks-o-referendo/file>. Acesso em: 20 fev. 2021.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo Schumpeteriano, Teoria Econômica da Democracia e Escolha Racional. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 19, n. 38, fev. 2011. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31666>. Acesso em: 30 mar. 2020.

GOMES, A. C. G.; FERREIRA, J. Brasil, 1945-1964: uma democracia representativa em consolidação. **Locus: Revista de História**, [S. l.], v. 24, n. 2, 2019

GUIMARÃES, R. dos S. Democracia semidireta e participação do povo no processo legiferante: Iniciativa popular de projetos de Emenda Constitucional. **Revista CEJ**, v. 22, n. 75, maio-ago. 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rev-CEJ\\_n.75.08.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-CEJ_n.75.08.pdf). Acesso em: 03. nov. 2019

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO DE JANEIRO. **Relatório: Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil**. 2017. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf). Acesso em: 02 nov. 2019

LEITE, Priscilla Gontijo ; DEZOTTI, L. C. (Org.) . **Vocabulário político da antiguidade: reflexões para o exercício da cidadania**. João Pessoa: Editora do CCTA, 2019. v. 1. 134 p.

LINS, Rodrigo. O que é democracia? Uma visão exploratória na ciência política. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 195, p. 09-22, 4 ago. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/35468>. Acesso em: 09 maio 2020.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 dez. 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v.6, n. 11, p. 183-197, 2007.

\_\_\_\_\_. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, oct. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782012000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 jan. 2021.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, Eduardo Lopes Cabral. **A política evangélica: análise do comportamento da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara Federal (2007-2010)**. 2012. 335 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2012.

MATTOS, Delmo. Representação e autoridade política em Hobbes: justificação e sentido do poder soberano. **Revista Princípios**, Natal, v. 18, n. 29, p.63-98, jun. 2011.

MCCORMICK, John P. Democracia maquiaveliana: controlando as elites com um populismo feroz. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 12, p. 253-298, dec. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522013000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000300010&lng=en&nrm=iso).

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Ed. da UnB. 1981.

MORAES, Rubens Lima; ANDION, Carolina; PINHO, Josiani Lúcia. Cartografia das controvérsias na arena pública da corrupção eleitoral no Brasil. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 846-876, dez. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512017000400846&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512017000400846&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 jan. 2021.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Iniciativa popular de lei: democracia participativa e legitimidade do direito**. Rio de Janeiro, 2010, 107 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 38, n. 79, p. 195-216, dez. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882018000300011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882018000300011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 ago. 2020.

MOUNK, Y. Democracia liberal está sendo corroída, afirma cientista político. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 28 de abril de 2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/04/democracia-liberal-esta-sendo-corroida-afirma-cientista-politico.shtml?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=twfolha](https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/04/democracia-liberal-esta-sendo-corroida-afirma-cientista-politico.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha). Acesso em: 15 dez. 2019.

MOURA, Marcia Aline Ferreira. **Participação popular no processo de formação das leis**. 2008. 46 f. (Trabalho de Conclusão de Curso de Direito) – Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília/DF, 2008.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo: os desafios para uma cultura cosmopolita.** São Paulo: LTr, 2011.

NEUMANN, F.; PROL, F. M. O conceito de liberdade política. **Cadernos de Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade**, [S. l.], n. 22, p. 107-154, 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/74766>. Acesso em: 26 jan. 2021.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: uma contribuição ao debate a partir de C. B. Macpherson. **Sociedade em Debate**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 37-61, 2012. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/583>. Acesso em: 25 nov. 2020.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. **Fundamentos da teoria jurídica em Norberto Bobbio**, 1992. (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 1992.

\_\_\_\_\_. Do repensar a Bobbio à Problemática dos Direitos Sociais em Tempos de Globalização. **Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 9–20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/12314>. Acesso em: 01 maio 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de.; RAMINELLI, Francielli. Direitos Humanos no Estado de Direito (em crise): uma perspectiva contemporânea. **Revista Justiça do Direito**, v. 32, n. 2, p. 235-255, 24 out. 2018.

Os 10 anos do Referendo das Armas. **Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG)**, 23 de out. de 2015. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/o-tre/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/os-10-anos-do-referendo-das-armas> Acesso em: 20 de jul. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: FGV, 1999

PENTEADO, Luiz Carlos de Barros. **Democracia em cinco tempos** – a luta contra a ágora. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Antônio Kevan Brandão. A concepção democrática de Bobbio: uma defesa das regras do Jogo. **Revista Estudos de Política**, Campina Grande, v. 1, n. 1, p. 53-67, 2012.

PEREZ, Reginaldo Teixeira. A Democracia em três dimensões: desiderativismo, realismo e sincretismo. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3, p. 7-21, 2011. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10426>. Acesso em: 02 mar. 2020.

PEREZ, Reginaldo Teixeira (Org.); SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves; CANELLO, Júlio; PENNA, Luciana Rodrigues. **STF e Ideologia: entre as influências da ordem liberal-democrática e os desafios da globalização.** Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 49,

p. 205-230, mar. 2014. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104z4782014000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104z4782014000100011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Processes of direct democracy on the federal level in Brazil: An inventory and a research outlook. **C2D Working Paper Series**, v. 40, p. 1-16, 2012.

\_\_\_\_\_. A legislação dos Processos de democracia direta na América do Sul e na Suíça: Um panorama e observações sobre o caso brasileiro. In: MESQUITA, Nuno C. (Org.). **Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

REIS, Cláudio Araújo. **“Todo o poder emana do povo”**: O exercício da soberania popular e a Constituição de 1988 - Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois (Os Alicerces da Redemocratização – volume I), Editora: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-todo-o-poder-emana-do-povo-o-exercicio-da-soberania-popular-e-a-constituicao-de-1988/view>. Acesso em: 05 mar. 2020.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e racionalidade**: problemas de teoria e método de uma Sociologia crítica da política. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2010.

REIS, Maria Dulce. DEMOCRACIA GREGA: A ANTIGA ATENAS (séc. V a. C.). **Sapere Aude: Revista de Filosofia**, v. 9, p. 45-66, 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/download/17648/13398/0>Acesso em 08.Mai.2020.

ROSA, G. R. G. **Soberania popular**: um clássico conceito contemporâneo. 2017. 81pág. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato Social**. Trad. Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica, Ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select\\_action=&co\\_autor=164](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=164). Acesso em: 10 out. 2020.

SANTOS, Marcelo Burgos P. dos. (2016). **Lei da Ficha Limpa**: entre a sociedade civil e arranjos estatais. In: MESQUITA, Nuno C. (Org.). **Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Matheus Passos. **Curso básico de Ciência Política**. Brasília: Vestnik, 2017

SILVA, R. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas. Florianópolis, Edição Especial Temática. p.41-59, 1999.** Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/24114/21509>. Acesso em: 13 out. 2019.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. Do sim ao não: uma análise das pesquisas de tracking. In: MOTA, Maria; CRESPO, Samyra (Orgs.). **Referendo do SIM ao não: uma experiência da democracia brasileira.** Rio de Janeiro, Iser, 2006.

SOUZA, Sharon Cristine F.; OLIVEIRA, T. V. M. A filosofia política de Hobbes e o Estado Absolutista. **Revista do Direito Público (Londrina)**, v. 4, p. 01-21, 2009.

SZABO, Érica Santos; Pamplona, Marco Antonio Vilella. Convergências e Divergências: **A linguagem política republicana na Campanha Civilista.** Rio de Janeiro, 2014. 76 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de História, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=24269@1>. Acesso em 05 out. 2020.

VEIGA, Luciana Fernandes; SANTOS, Sandra Avi dos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 59-77, fev. 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100004&lng=en&nrm=iso).

VIANA, A. C. A. **Democracia, Representação e Participação: Uma análise do debate político-partidário sobre a Política Nacional De Participação Social.** 2015, 322p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/47714>. Acesso em: 13 ago. 2020.

VIDAL-NAQUET, Pierre. **Os Gregos, os Historiadores, a Democracia: O Grande Desvio.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.