

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

JOSÉ EDUARDO DE SANTANA MACÊDO

**CIDADANIA ALÉM DO VOTO: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA DE
APRIMORAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL.**

São Paulo

2018

JOSÉ EDUARDO DE SANTANA MACEDO

**CIDADANIA ALÉM DO VOTO: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA DE
APRIMORAMENTO DEMOCRÁTICO NO BRASIL**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo
2018

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo autor.

Macêdo, José Eduardo de Santana
CIDADANIA ALÉM DO VOTO: A PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA COMO FORMA DE APRIMORAMENTO
DEMOCRÁTICO NO BRASIL. /

José Eduardo de Santana Macêdo. -- São Paulo, 2018.
138 f.

Orientador: Monica Herman Salem Caggiano.
Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação
em Direito Político e Econômico) -- Universidade
Presbiteriana Mackenzie, Campus Higienópolis, 2018.

1. Partido Político. 2. Representação. 3. Democracia
Brasileira. 4. Candidatura Avulsa. 5. Direito Eleitoral. I.
Caggiano, Monica Herman Salem. II. Título.

JOSÉ EDUARDO DE SANTANA MACEDO

CIDADANIA ALÉM DO VOTO: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO FORMA
DE APRIMORAMENTO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção de título de Doutor em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 12 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Monica Herman S. Caggiano
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Cláudio Salvador Lembo
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Dra. Solange Teles da Silva
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

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

Dedico aos alunos da Graduação do Curso de Direito da Universidade Tiradentes – UNIT, em Aracaju (SE), pela inspiração e motivação na pesquisa e a Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, e às pessoas – doutorandos, professores e colaboradores - com quem convivi nesses espaços ao longo desses anos. A experiência de uma produção compartilhada nesses espaços a melhor experiência da minha formação acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Nesta etapa do Doutorado, registro e enalteço a relevância da pesquisa como forma de aprofundar conhecimentos e tentativa de compreender os fenômenos sociais que movem a humanidade, em seu aspecto específico da vida política, indispensável no mundo moderno. A mobilidade social e a transposição de fronteiras físicas e geográficas tornaram-se fato evidente e sem barreiras, não sendo mais possível restringir e segregar determinadas nações ou determinados conflitos. A compreensão e seu estudo permite chegar a algumas conclusões e sugerir caminhos que tornem possível a integração no panorama de cada sociedade ou de cada povo. De forma individual e sem o debate propiciado pela Academia não é possível ampliar a compreensão do fenômeno. Nesse contexto, a orientação, a supervisão e o direcionamento obtido com a Profa. Mônica Herman Salem Caggiano foi fundamental para a produção intelectual e a conclusão do trabalho. Durante as aulas e nos encontros para acompanhamento da evolução da pesquisa a sua nobreza e elevado espírito de devotamento à ciência contagia de forma desmedida o orientando tornando leve o fardo e possível levar a termo o compromisso assumido desde o início do Doutorado. Nesta jornada, se fez presente, como meu coadjutor, o Prof. Cláudio Salvador Lembo, contraponto essencial durante as aulas e nos debates oportunos surgidos durante esses encontros, que, juntamente com a Prof. Mônica Herman Salem Caggiano, é referencial em Direito Constitucional e Direito Eleitoral. Aos dois eminentes catedráticos presto meus agradecimentos pela oportunidade concedida.

Todo o argumento permite sempre a discussão de duas teses contrárias, inclusive este de que as teses favoráveis e contrárias são igualmente defensáveis.

Protágoras de Abdera

RESUMO

A República Federativa do Brasil configura-se em um Estado Democrático de Direito, cuja legitimidade baseia-se no reconhecimento de seu povo. O reconhecimento não deve estar restrito ao direito de voto; a participação popular direta está enraizada na Constituição Federal, em seu art. 1º, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. É possível uma série de dispositivos determinando a participação dos cidadãos em questões de seu interesse; o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular da propositura de leis são assegurados, porém muito pouco utilizados no Brasil. As percepções sobre a democracia brasileira com base nas informações sobre o apoio ao sistema político e seu funcionamento, opinião e valores sobre direitos individuais e cidadania, e a percepção sobre os problemas do país foram discutidas. Movimentos populares e da sociedade civil organizada têm sido alvo de diversos e intensos debates, justificados pelas diversas lacunas que ainda hoje existem e que precisam ser dirimidas para proporcionar condições de exercerem seu papel de interventor nas ações. Para serem efetivos e atingir os objetivos a que se propõem, essencialmente de se constituir como espaço de controle democrático, de decisão das políticas públicas. Os conselhos podem ser compreendidos como potencialidades para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas.

Palavras-chaves: Partido Político. Representação. Democracia Brasileira. Candidatura Avulsa. Direito Eleitoral.

ABSTRACT

Federative Republic of Brazil sets up a Democratic State of Law, whose legitimacy is based on the recognition of its people. Recognition should not be limited to the right of voting; direct participation is foreseen in article 1st of the Federal Constitution, "All the power comes from the people, who exercise it through elected representatives or directly, according to this Constitution". It is possible to have a lot of rules determining citizens' participation according to their interest; plebiscite, referendum and popular initiative to propose laws are assured, although very little used in Brazil. The perceptions about Brazilian democracy based on information about the support to the political system and its functioning, opinion and values on individual rights and citizenship, and the perception of the country's problems were discussed. Popular and organized civil society movements have been the focus of several and intense debates, due to the existence of many gaps that still have been seen nowadays, which need to be settled so that it can provide conditions to exercise their role of taking part of the actions. To be effective and achieve the goals that are proposed by them, essentially being constituted as a space for democratic control and decision of public policies. Councils can be understood as potentialities for the realization of participatory democracy, with prerogatives to deliberate, control and supervise public policies.

Key words: Political party. Representation. Brazilian democracy. Single application. Electoral law.

SOMMARIO

La Repubblica Federale del Brasile si configura in uno Stato Democratico di Diritto, la cui legittimità si basa sul riconoscimento del suo popolo. Tale riconoscimento non deve essere ristretto appena per il diritto al voto; la partecipazione popolare diretta è alla radice nella Costituzione Federale, nel suo articolo 1º, " Tutto il potere è emanato dal popolo, che lo esercita attraverso i suoi rappresentanti eletti o direttamente, nei termini di questa Costituzione". È possibile una serie di dispositivi determinando la partecipazione dei cittadini in questione del proprio interesse; il plebiscito, il referendum, l' iniziativa popolare per la proposizione delle leggi, sono assicurati, ma molto poco utilizzati in Brasile. Le percezioni sulla democrazia brasiliana con base nelle informazioni sull' appoggio al sistema politico e al suo funzionamento, opinioni e valori sui singoli diritti e della collettività, e la percezione sui problemi del Paese, sono stati discussi. Movimenti popolari e della società civile organizzata sono stati oggetti in diversi e intensi dibattiti, giustificando per le diverse lacune che ancora oggi esistono e che hanno bisogno di essere sistemate per porporzionare le condizioni di esercitare il proprio ruolo di interventista nelle azioni. Per essere effettive e raggiungere gli obiettivi che si propongono, essenzialmente quello di costruire uno spazio di controllo democratico, di decisione delle politiche pubbliche. I consigli possono essere intesi come pontenzialità per l' effettuazione della democrazia partecipativa, con le prerogative per deliberare, controllare e fiscalizzare le politiche pubbliche.

Parole chiavi: Partito Politico. Rappresenzatione. Democrazia Brasiliana. Candidatura Unica. Diritto Elettorale.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AISs	Ações Integradas de Saúde
BM	Banco Mundial
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CPC	Código de Processo Civil
MBL	Movimento Brasil Livre
MOPS	Movimento Popular da Saúde
MRS	Movimento da Reforma Sanitária
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs	Organizações não Governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A DEMOCRACIA E DIREITO DE PARTICIPAÇÃO	27
1.1 BREVES ANOTAÇÕES DA EVOLUÇÃO DE DEMOCRACIA.....	28
1.2 A DEMOCRACIA NO BRASIL.....	38
1.3 A DEMOCRACIA E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO	42
1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	45
1.5 DEMOCRACIA DELIBERATIVA	54
1.6 DEMOCRACIA REFERENDÁRIA	57
1.7 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	64
2 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLITICA NO BRASIL	68
2.1 OS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE DEMOCRACIA DIRETA: PLEBISCITO, REFERENDO E AÇÃO POPULAR	69
2.2 O DINAMISMO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA FÓRMULA DEMOCRÁTICA.....	75
2.2.1 A importância dos Parlamentos e a presença dos Partidos Políticos	79
2.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR CIDADÃ COMO SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	82
2.3.1 Mudanças na Participação da Sociedade na Democracia	87
2.3.2 Os Conselhos no Cenário Democrático	92
2.3.3 As Organizações Sociais e a Lei 9.648/1998	94
2.4 OS GRAUS DE CIDADANIA SOB A ÓTICA DO ALISTAMENTO ELEITORAL	95
3 A CANDIDATURA E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	98
3.1 O SUFRÁGIO NA SUA FORMULAÇÃO PASSIVA: A CANDIDATURA NO BRASIL	99
3.1.1 A Lei da Ficha Limpa	100
3.1.2 Inelegibilidade e Condições de Elegibilidades	104
3.2 O CONTROLE ATUAL DO MANDATÁRIO PELO CIDADÃO COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO POLITICA ATIVA E SUAS PATOLOGIAS	107

3.3	COMPREENSÃO SOBRE A NECESSIDADE DA AMPLIAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE COM A ADOÇÃO DE NOVOS MECANISMOS – <i>RECALL</i> E VETO POPULAR.....	110
3.4	A CANDIDATURA AVULSA E POSSIBILIDADE DE FORTALECIMENTO A PARTICIPAÇÃO POLITICA	114
4	CONCLUSÃO	116
	REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

Etimologicamente, democracia tem origem do idioma grego, *dēmo kratía*, com significado de povo e poder, respectivamente¹; e é a palavra de ordem quando se propõe uma tomada de decisão em espaços com mais de dois indivíduos, presumindo-se que a vontade da maioria deva ser atendida.

Nos primórdios dos impérios, o elemento principal do sistema consistia na participação em assembleias dos membros, cidadãos na *polis*², porém, na Antiguidade Clássica, a participação nas ditas assembleias era excludente às mulheres, crianças, escravos e estrangeiros, ou seja, apenas uma elite masculina era responsável pelas decisões.³ A alteração no modo de produção demandou novas formas de interação do espaço público, na Idade Moderna, levando o governo a pautar-se pelos princípios de inclusão social e de promoção do bem público, seguindo a lógica do governo do povo, para o povo e pelo povo.⁴

Giovanni Sartori⁵ critica o modelo grego de democracia, mesmo sendo o mais próximo da democracia direta, na qual os cidadãos tinham sua vida voltada ao serviço público, e o grau de envolvimento na política era tão absorvente que um desequilíbrio foi criado entre as funções da vida social; quanto mais perfeita se tornava a democracia, mais pobres ficavam os cidadãos.

Na vertente de uma democracia representativa, a regência dos negócios governamentais cabe aos representantes eleitos pelo povo. Detentores de mandatos, embora não mais na forma imperativa, qualificada pelo atendimento dos objetivos e funções predeterminadas por seus subscritores, assumem a reponsabilidade de conduzir, politicamente, os interesses gerais desse povo, e, conseqüentemente, de toda a Nação. Filiados a partidos políticos, coligados ou não, é pelo sufrágio eleitoral realizado sob forma livre, igualitária e competitiva que alcançam o poder, seja para chefiar o Governo, seja para guardar assento em

¹ FAGANELLO, Cláudia Picoli. *Análise da implementação do SISPARCI no Estado do Rio Grande do Sul*, 2015 Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

² ROSTOVITZEFF, M. I. *História da Grécia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

³ CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000, p. 483.

⁴ MUNIZ, Frederico Oderich. *Sistemas de participação: uma análise do sistema estadual de participação popular e cidadã e do sistema nacional de participação nacional de participação social*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

⁵ SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

qualquer das cadeiras do Parlamento.

Os partidos políticos têm como função principiológica receber as aspirações de conotação política de segmentos sociais e canalizar as suas aspirações, objetivando a prática do exercício do poder, de forma direta.

Em regra, apresentam-se como veículos legitimadores da investidura dos eleitos pelo povo como seus representantes em mandatos políticos, sendo também responsáveis por autorizar que os representantes políticos ocupem a chefia do Governo ou de qualquer das cadeiras do Parlamento, com a função de desempenhar estrito cumprimento das leis e a missão precípua de bem e fielmente regerem os negócios governamentais, de titularidade do povo que os escolheu, mediante a instalação de processo eleitoral livre, justo e frequente. Ferreira Filho⁶ destaca que os partidos políticos se desenvolveram e evoluíram no bojo da representação política, conquistando espaços cada vez mais significativos no Parlamento.

No decorrer dos tempos, os partidos políticos foram transfigurados e acabaram se tornando figura que mais se destaca na estrutura atual de sustentação do regime democrático. Desse modo, atualmente não é possível conceber e compreender a democracia sem admitir que, para a sua operacionalização, exista a presença dos partidos políticos. Entretanto há que se ressaltar que na grande maioria das nações permite-se a liberdade de candidaturas avulsas e quando não, a autorização ou ausência de proibição para que independentes disputem certos cargos. Desse modo a coexistência entre partidos políticos e candidatos avulsos permite o livre exercício do voto e do sistema democrático, viabilizando o sistema político-representativo.

Assim, uma democracia não deixa de corresponder “[...] à exigência de sintonia entre a atuação governamental e a preferência dos cidadãos [...]”⁷ encontrando no viés da representação política a melhor forma para a sua expressão.

Abalos na relação eleitor *versus* eleito comprometem a confiabilidade entre esses atores⁸ de fato. Entretanto, e de forma curiosa, discute-se não exatamente a

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 36. ed., São Paulo: Saraiva, (2010, p. 103-150).

⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X representação política*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987, p. 15.

⁸ LEMBO, Cláudio. A indignação é geral. *Revista GGN*. (02/09/2013). Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-indignacao-e-geral-por-claudio-lembo>>. Acesso 10 set. 2017.

abolição do sistema representativo, mas o *modus operandi* pelos quais o regime político – eleitoral e partidário – instalado é regido.

Sem embargo à influência de fatores externos absolutamente alheios à temática que se propõe examinar⁹, embora se acredite serem eles a razão do descontentamento popular, em si, contestações por reformas políticas sempre estão à mesa.

Protesta-se por tudo, desde o arranjo partidário na forma de coligações à operacionalização de um sistema distrital para as eleições proporcionais, revisões no financiamento das campanhas eleitorais, permanência do voto obrigatório em resistência à adoção do voto facultativo, implantação da candidatura avulsa à eleição majoritária como contraponto ao monopólio dos partidos políticos, etc..

Nas casas legislativas federais, inúmeras são as propostas de modificação do ordenamento jurídico-constitucional vigente. Mesmo tendo sido objeto de arquivamento, proposições são constantemente reavivadas, integrando novas postulações como apensos.

Os partidos competem entre si almejando alcançar a maioria popular e parlamentar a fim de controlar o governo e um governo de poderes amplos. No embate eleitoral, a disputa pelos sufrágios é condição indispensável do próprio sistema representativo. Ocorre que, uma vez encastelados ao poder, a prática reiterada dos partidos e seus afiliados eleitos e empossados alcança um grau de surdez absoluta e foca sua atuação e desempenho totalmente dissociados da realidade e equidistantes da sociedade.

Mas há que se convir que a democracia, quando implementada por eleições e representações, não pode ignorar as aspirações cidadãs, vistas sob o prisma da sua atuação na sociedade e não apenas como eleitor. Daí decorre que a manifestação a ser considerada não está adstrita apenas ao voto, mas sim às opiniões e manifestações expressadas fora do voto e ao longo do exercício do mandato.

Arriagada,¹⁰ sobre partidos políticos e crises de representatividade, descreveu que “[...] os partidos políticos não vão desaparecer, porque se desaparecerem desaparece também a democracia; é inconcebível uma democracia sem partidos. O

⁹ A exemplo dos casos de processos de corrupção praticados por agentes políticos e servidores públicos diretamente ligados aos partidos políticos ou parlamentares em exercício, hodiernamente noticiados pelos veículos de mídia.

¹⁰ARRIAGADA, Genaro. Partidos políticos y crisis de representatividade. In: CHILE. ODCA – Organização Democrata Cristã da América. *La Reforma de Los Partidos Políticos*. Santiago: [s.n.], 2003 (p. 55-59), p. 55

que pode vir a ser substituído e fadado a desaparecer é o sistema de partidos que existe hoje em dia [...]”¹¹, porque da mesma forma que nascem e se consolidam, também morrem e surge outro novo.

De modo que, embora hostis à agressão da própria sociedade que os cria, sendo alvo de sérias críticas ou porque seriam facilmente influenciáveis à formação de oligarquias internas¹², ou porque efetivamente se encontrariam expostos a processos de corrupção, ou, ainda, porque consistiriam em instrumentos de poder econômico aos veículos de propaganda de uso de sua imagem e de seus integrantes, convém admitir, de outro lado, que, além da importância exercida no jogo político, são corpos maleáveis, capazes de absorver todos os anseios sociais, adaptando-se facilmente a toda e qualquer nova perspectiva social e política, fortalecendo-se, coligando-se com outros partidos políticos, fundindo ou até mesmo recriando-se em um novo organismo político.

A interferência e a organização que promovem no sistema não merece apenas destaque, mas estudo cuidadoso, daí a razão para a abertura desta.

É sempre importante lembrar que para o vigor de uma democracia, de um governo do povo, pelo povo e para o povo, como sustentado pelo ex-Presidente norte-americano Abraham Lincoln, em seu famoso discurso no Cemitério Nacional de Gettysburg, dizia que necessário se faz que ela, democracia, represente o governo da maioria.

Norberto Bobbio,¹³ ao examinar a legitimidade das instituições jurídicas parlamentares de deliberação política, já dizia que não importava saber se os órgãos de decisão eram o Parlamento, o Presidente da República ou, ainda, o Parlamento acrescido dos Conselhos Regionais, desde que as principais deliberações políticas do Estado fossem tomadas por representantes eleitos, valendo-se, para fins de direcionamento das ações governamentais, a decisão da maioria.

A maioria, a seu ver, já que representada por uma minoria oligárquica, deveria então ser distribuída por várias minorias¹⁴, a fim de que o jogo político instalado,

¹¹ Tradução livre.

¹² *Ex vi* apontamentos de Gaetano Mosca (1925, p.250-252) e Robert Michels (1919, p. 15- 16).

¹³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 44. (Coleção Pensamento Crítico: vol. 63).

¹⁴ Ao que Bobbio (1986) descreveu, *in verbis*: “Como se afirmou várias vezes, o defeito da democracia representativa se comparada com a democracia direta consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si”. (*op. cit.*, p. 61).

para manutenção e oxigenação do ambiente democrático, autorize a competição entre si de todas as forças minoritárias, garantindo o alcance do poder com a correta representação dos interesses de todas as camadas sociais.

Além disso, para o governo da maioria, também é necessário que os instrumentos implantados ao processamento do sistema eleitoral convirjam sempre no sentido de se garantir a realização de consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes, como defendido por Charles Tilly,¹⁵ ensejando, no cenário eleitoral, a compreensão tanto dos partidos políticos em representação no Governo e no Parlamento quanto os representantes eleitos e nele integrados para defesa de todos os diversos interesses coletivos envolvidos.

Em tese, qualquer ferramenta que venha a inibir a participação política da coletividade, devidamente representada por um partido político, no sistema normativo vigente ensejará a imediata interferência no processo democrático com reflexos impactantes e drásticos. Disso decorre a necessidade de empreender maior atenção com a própria democracia, compreendida como um regime sensível e significativamente frágil, que não pode ser operacionalizada por mãos transversas, diminutas ou únicas.

O sistema jurídico-constitucional brasileiro acolheu o regime democrático como princípio de sustentação e fundamento do Estado de Direito. No artigo 17, também optou e estabeleceu que fossem resguardados a soberania nacional, cidadania, direitos fundamentais da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, enfatizando o pluripartidarismo que também foi alçado à condição de norma imperativa na ordem constitucional¹⁶

De certo não apenas o sentimento e o ideal do Constituinte Originário se delinearam em sedimentar os referidos princípios no Sistema Federativo de Estado e no Regime Democrático de Governo, como imediatamente, por dever e respeito ao próprio Texto Constitucional, introduziram cláusula pétrea determinando, no §4º do seu art. 40, que “[...] não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais.”¹⁷

Observa-se na democracia brasileira, pós-Constituição de 1988, uma

¹⁵ TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 15-64.

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF: Senado Federal, 1988.

¹⁷ BRASIL [Constituição (1988)], op. cit.

tendência desmedida e tortuosa de proposições legislativas rotuladas de 'reformas políticas'. A temática se mostra confusa e, por muitas vezes, desconexa, registrando-se até mesmo várias proposições que se confundem, algumas, instituindo mudanças de ordem procedimental, como o voto facultativo, novos parâmetros de idade para o exercício de cargos políticos, competências da Justiça Eleitoral etc.; outras, entretanto, modificando a estrutura interna e de relacionamento externo dos partidos políticos, logo, o *modus operandi* do sistema representativo imposto, como são os casos da introdução de candidaturas avulsas ou autônomas, escrutínio por lista fechada, introdução do sistema majoritário nas eleições proporcionais, inserção do voto distrital puro, etc..

Algumas até trazem novos conceitos à realidade brasileira, entretanto, como já tão alertado por Francisco José de Oliveira Vianna^{18,19}, cuidado deve-se ter com a cópia de modelos estrangeiristas, porque absolutamente providos de uma realidade sociocultural que, certamente, nenhuma correspondência tem com as necessidades do povo brasileiro frente ao meio em que vive.

Outras, pior, nada inovam; copiam procedimentos e regimes políticos já experimentados no passado, repetidos e mal sucedidos, como já detidamente analisado por Víctor Nunes Leal^{20,21}.

Assim, para que a democracia não se esvaneça, não perca seu vigor, não se *desdemocratize*²², como lecionado por Charles Tilly²³, é necessário que o regime

¹⁸ Em 1922, quando da edição de sua obra "O idealismo: na evolução política do Imperio e da Republica", Oliveira Vianna diferenciava entre duas as espécies de idealismo, ambas firmadas sob conceito absolutamente antagônico: o "utópico", que não se fundaria na experiência, e o "orgânico", que nasceria da própria evolução da sociedade, por suas aspirações e atividades apoiadas na experiência e orientadas pela observação do povo e do meio, representando visões antecipadas da realidade futura. Sua indignação pautava-se exatamente no fato de o Brasil, a um século de sua independência, não ter ainda conseguido realizar a definitiva organização social e política de seu povo, concepção clara de sua estrutura, sua mentalidade, seu viver, suas crises e suas endemias naturais e sociais, mas por "obras feitas" de outros povos mais senhores da sua dignidade.

¹⁹ OLIVEIRA VIANNA. Francisco José de. *O idealismo: na evolução política do Imperio e da Republica*. Bibliotheca d'"O Estado de S. Paulo", 1922.

²⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, 1997.

²¹ Como eleição direta e indireta, voto devassável e sigiloso, circunscrições eleitorais amplas e restritas, divididas em distritos, com, inclusive, a indicação de deputado único, escrutínio de lista, voto uninominal, lista incompleta, voto cumulativo, representação proporcional, na República, já repetidas e mal sucedidas no Império (Idem, 1997, p. 266-267).

²² No que se chama a atenção para os períodos de regência ditatorial vivenciados, num passado não tão distante assim, como a Era Vargas, de governabilidade quinquenal pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, consolidados resumidamente no Governo Provisório (1930 a 1934), Governo Constitucional (1934 a 1937) e Estado Novo, de 1937 a 1945; na sequência, o Golpe de Estado de 1964 que deu início à instauração de um regime (civil-)militar absolutamente autocrático, o qual teve seu fim apenas em 1985.

eleitoral seja analisado com paciência e reflexão por todos os instrumentos de representação política e de garantia à organização sistematizada imposta pelo Sistema de Partidos que a contempla.

A linha de pesquisa relacionada ao tema proposto é a “Cidadania modelando o Estado”. Tem como linha mestra o Direito Constitucional, por todos os seus princípios, especialmente a democracia, a cidadania, a representação política e o processo eleitoral.

De modo especial e por ensejar o exame de temas que são discutidos em projetos legislativos de Reforma Política e respectivo impacto que eles podem trazer ao regime jurídico dos partidos políticos, sempre que necessário o direito comparado será avocado, com análise voltada, especialmente, ao comportamento jurídico-constitucional adotado na regência de processos eleitorais que se objetivam implantar.

Nesse contexto, a problemática induzida aponta para o surgimento e viabilização institucional ante o sistema normativo vigente de candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, como direito de participação política comumente observada em outros países. O exercício político dos fundamentos e princípios do Estado Democrático de Direito, pautado no dever do exercício da livre escolha e participação efetiva ensejam possibilitar a ampliação nos debates da participação popular nas diversas esferas de decisões políticas e como forma de aprimoramento democrático brasileiro.

Na vertente de uma democracia representativa, a regência dos negócios governamentais cabe aos representantes eleitos pelo povo. Detentores de mandatos, embora não mais na forma imperativa, qualificada pelo atendimento dos objetivos e funções predeterminados por seus subscritores, assumem a reponsabilidade de conduzir, politicamente, os interesses gerais desse povo, conseqüentemente, de toda a Nação.

Na forma vigente, filiados a partidos políticos, coligados ou não, é pelo pleito eleitoral realizado sob forma livre, igualitária e competitiva, que alcançam o poder, seja para chefiar o Governo, seja para guardar assento em qualquer das cadeiras do Parlamento.

Assim, uma democracia não deixa de corresponder “[...] à exigência de

²³ TILLY, *op. cit.* 2013, p. 227.

sintonia entre a atuação governamental e a preferência do cidadãos [...]”²⁴ encontrando no viés da representação política a melhor forma para a sua expressão.

Abalos na relação eleitor *versus* eleito, como cotidianamente se avista, comprometem a confiabilidade entre esses atores²⁵ de fato, entretanto e de forma específica, discute-se não exatamente a abolição do sistema representativo, mas o *modus operandi* pelos quais o regime político – eleitoral e partidário – instalado é regido.

Sem embargo à influência de fatores externos absolutamente alheios à temática que se propõe examinar²⁶, embora se acredite serem eles a razão do descontentamento popular em si, contestações por reformas políticas sempre estão à mesa.

Protesta-se por tudo, desde o arranjo partidário na forma de coligações à operacionalização de um sistema distrital para as eleições proporcionais, revisões no financiamento das campanhas eleitorais, permanência do voto obrigatório em resistência à adoção do voto facultativo, implantação da candidatura avulsa à eleição majoritária como contraponto ao monopólio dos partidos políticos, etc..

Examinar os partidos políticos, no contexto jurídico que se firmaram, é fundamental. Neles é que repousa a organização do sistema representativo e, portanto, a regência do poder de decisão que conduz o direcionamento político do Estado e, conseqüentemente, a mecanicidade às ações governamentais.

Constituídos como uma organização de natureza jurídica privada, os partidos políticos diferenciam-se das demais associações privadas por serem os únicos a deterem o controle político estatal, recebendo qualificação ímpar e singular para o regular desempenho das atividades de poder.

Expõem-se naturalmente a todos os anseios e demandas sociais, figurando como verdadeiras caixas de ressonância que captam os problemas e se propõem a entregar respostas que a sociedade espera, por intermédio dos compromissos assumidos pelos representantes eleitos e que os integram.

Questões relacionadas à reforma política, que, em verdade, se afiguram como reforma eleitoral e pontual, deveras discutidas tanto em âmbito interno das casas do

²⁴ CAGGIANO, *op. cit.*, 1987, p. 15

²⁵ LEMBO, *op. cit.*, 2013

²⁶ A exemplo dos casos de processos de corrupção praticados por agentes políticos e servidores públicos diretamente ligados aos partidos políticos ou parlamentares em exercício, hodiernamente noticiados pelos veículos de mídia.

parlamento quanto fora delas, processadas, como regra, de forma mais enfática nas proximidades dos pleitos eleitorais, em verdade atingem, ainda que indiretamente, os partidos políticos, desde sua formação, composição e respectivo desenvolvimento institucional.

Apesar de alguns temas já terem sido aprovados de forma açodada e, *data venia*, sem maiores debates e aprofundamentos, justificada pela vigente legislação eleitoral que define datas limites para aprovação e sanção de norma eleitoral a ser aplicada no próximo pleito, a exemplo das Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017, ambas de 06.10.2017, que tratam da criação e da aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e a Emenda Constitucional nº 97, de 04.10.2017, que veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais em 2020, e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, outros delicados temas continuam em discussão, a exemplo da extinção do cargo de vice, suplente de senador, eleição no caso de vacância da Presidência da República, dentre outros.

Esses pequenos arranjos concretizados de forma urgente, na forma de normas, seguiu o regramento do processo legislativo brasileiro para a respectiva produção, em todas as suas etapas, ao menos no aspecto formal, posto que a celeridade que lhe foi imprimida não permitiu a ampliação do debate e tão pouco o incremento de sugestões e emendas que pudessem dar-lhes conteúdo e contorno claro e definido.

Por tais circunstâncias, e ao contrário do esperado, apenas críticas negativas preponderaram com a promulgação dessas normas, face ao conteúdo inexpressivo e que não acatou e nem recepcionou as aspirações coletivas que sempre são manipuladas com a expectativa da tão decantada “reforma política brasileira”.

Nesse toar é que se justificam as bases social e científica da presente pesquisa.

A tão decantada ‘Reforma Política’, empreendida e concretizada via promulgação da Emenda Constitucional e da sanção presidencial de duas leis em outubro de 2017, resultou na frustração coletiva e demonstra a total falta de compromisso do Congresso Nacional para com a população, além da distonia coletiva em relação ao dono do poder – o povo.

O entusiasmo renovado para o atendimento das necessidades operacionais da democracia sob condições modernas e renovadas mais uma vez foi frustrado.

Embora se consignem inúmeras outras proposições protocoladas e tramitando – muitas delas sem qualquer fundamento legal, ou respeito aos princípios do ordenamento jurídico-constitucional – resta ausente seriedade e compromisso com os fundamentos e princípios democráticos e republicanos, forjados na Carta Magna de 1988. Isto é possível evidenciar ante o caos das proposituras construídas de forma pontual e desprovidas do tecnicismo legislativo que se espera das duas Casas que compõem o Congresso Nacional.

Nesse contexto há que se destacar e relembrar que os homens devem agir conjuntamente para alcançarem seus objetivos. Sempre foi assim. Embora haja um senso comum de que o sistema não funcione, a democracia atual enfrenta, certamente, outros problemas além do seu próprio reconhecimento quanto à fé em si mesmo e na sua finalidade.

Na condição de ser vivo, pulsante, a democracia oscila como reflexo da fragilidade do sistema partidário atual, que, a título de substituir a individualidade, prescinde de concordância e deliberação de maioria para a implementação dos ideais programáticos. Ao contrário do que sempre preponderou, o conflito de grupos, aí entendido o conflito entre os partidos, não mais se afigura como vital para a democracia brasileira, posto que em essência as agremiações partidárias nada diferem entre si: nem em programas, nem em ações e atitudes, nem em posturas na gestão de governo e nem no parlamento. É a mesmice.

A efetividade da representação política pela via do sistema de partidos, atualmente vigente no sistema democrático brasileiro, desde sua origem, estruturação, natureza jurídica e desempenho, até os impactos que receberão após as recentes aprovações das propostas de Reforma Política, é o problema que a presente pesquisa propõe examinar.

Tem-se que as primeiras normas de regulamentação das agremiações partidárias surgiram ainda no séc. XIX, nos estados da Califórnia e de Nova Iorque, assim como que a sua institucionalização nos ordenamentos jurídicos, em nível mundial, teria ocorrido essencialmente a partir do século XX.²⁷

No Brasil, o termo “partido político” surgiu com a Independência e foi no Segundo Reinado, de 1840 a 1889, que os primeiros partidos políticos foram

²⁷ JEHÁ, Pedro Rubenz. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 2009, p. 126.

legalizados.

Não obstante tal fato, a primeira referência legal aos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro, segundo Monica Caggiano²⁸, foi o Código Eleitoral de 1932, editado pelo Decreto nº 21.076, em 24 de fevereiro; desde então, ganharam *status* constitucional já com a Carta Política de 1934. No entanto, não com vida longa: a referida consagração não se manteve com a Carta de 1937, quando do advento do golpe de estado que se instalava naquele momento histórico.

O retorno ao *status* constitucional viria com a Constituição de 1945 (no advento do art. 141, §13), entretanto, mais uma vez, um pouco antes da Constituição de 1967, com o novo golpe de Estado, não apenas deixaram de constar do texto constitucional, como simplesmente foram extintos, por regência do Ato Institucional nº 2, editado em 27 de outubro de 1965. Com isso, feneceu, antes mesmo de ser aplicado o primeiro estatuto nacional dos partidos políticos, recém-instituído pela Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.

Repetir obras do passado, a essa altura do vigor democrático já conquistado, embora ainda muito jovem, não parece ser a melhor alternativa. Gaetano Mosca,²⁹ ao examinar os aspectos de um sistema eleitoral, já destacava que mudanças nem sempre são tão boas assim. Era ferrenho defensor de que o sucesso de um sistema parlamentar bem estruturado estava, em verdade, na necessidade de se ter partidos políticos bem organizados.³⁰

Para a sobrevivência de um sistema democrático como hoje é conhecido, torna-se exigível e necessário que existam minorias políticas, notadamente minorias partidárias. Em tese, teriam o condão de atuar sobre o domínio do poder de um ou de outro, equilibrando forças políticas focando na tutela do bem comum e no eficaz combate ao domínio político das oligarquias. Dão suporte e razão de ser ao princípio do pluripartidarismo, porque oxigenam o cenário político, notadamente o ambiente parlamentar, exercendo o contraponto das forças necessárias à pressão das bases do governo na tomada de decisões.

Haja vista o exposto, não há como ignorar a importância que exercem os partidos de menor representatividade no Parlamento, considerados “partidos

²⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 1980, p. 190-197.

²⁹ MOSCA, Gaetano. *Teorica dei governi e governo parlamentare: studi storici e sociali*. 2. ed. Milano: Soc. An. Instituto Editoriale Scientifico, 1925, p. 170.

³⁰ *Idem ibidem*, p. 268-269.

nanicos”, no equilíbrio de forças em face do poder de decisão.

Questões, por exemplo, afetas a um possível estrangulamento no princípio do pluripartidarismo, com a reintrodução de nova fórmula de desempenho para a participação dos partidos dentro do cenário político (acesso a recursos públicos), sem a inscrição na norma jurídica de um período de transição mínimo à conformação partidária e respectiva fidelidade de seu eleitorado, configura, no ambiente democrático, uma situação emblemática que merece análise e enfrentamento jurídico.

Quer-se crer que, por mais difícil que venha a ser a governabilidade num sistema tão pulverizado por partidos políticos como o brasileiro, uma questão é verdadeira: as forças políticas das camadas sociais se encontram, sem sombra de dúvidas, absolutamente representadas, transparecendo alternativa democrática muito mais favorável do que a imposta, por exemplo, pelo sistema bipartidarista, não apenas já vivenciado como responsável por suportar ambiente de natureza iminentemente ditatorial, autocrática.

Há que se ter presente que o valor básico da democracia consiste em cada pessoa receber a mais plena oportunidade de realizar suas potencialidades individuais de modo que o sistema deva funcionar sob tal premissa e assim também o justifique. Por este motivo, a restrição de participação – e, portanto, representação – das minorias deve ser vista com cautela, jamais numa mão de direção que submeta o regime político-eleitoral ao viés da representação pelo corpo diminuto de oligarquias nos partidos de maior expressão.

A dita oportunidade também há que contemplar, em tese, para que esse valor perpassa a possibilidade e viés de que a oportunidade também surja para alcançar a representação extrapartidária, como realização como solução para o atual quadro partidário.

Fazer o contraponto entre os regimes jurídicos dos partidos políticos já adotados pelo sistema normativo brasileiro e a possibilidade de adoção de outros métodos que possibilitem alternativas de candidaturas autônomas e desvinculadas dos partidos políticos.

O direito comparado, sempre que modelos copiados por outros ordenamentos jurídicos estiverem em debate, certamente será avocado, para, inclusive, maior lucidez dos aspectos jurídico-constitucionais nele envolvidos.

A afirmativa de Francisco José de Oliveira Vianna³¹ de que o que é bom, em termos de partidos políticos, para outros países pode não ser bom para o Brasil é possível de ser mantida diante da irreversibilidade da globalização, embora apenas menos de um terço dos países do mundo mantenham a exigência e obrigatoriedade de filiação a partidos políticos para participação no sistema eleitoral.

É preciso analisar bem a atuação dos pequenos partidos, apelidados de “nanicos” para entender se eles servem ao pluripartidarismo, representando camadas expressivas da população, ou como vem sendo noticiado na mídia, eles atuam como moeda de barganha. Separar uns dos outros pode não ser tarefa fácil, pois cada um age em conformidade com determinado momento histórico.

A construção eleitoral partidária da democracia representativa, num primeiro momento, recebe a abordagem teórica acerca da democracia e seu vigor, vistas sob a ótica de como se deve conduzir o processo eleitoral para que sejam alcançados os ideais desse ambiente democrático.

Nesse ponto, porque apenas introdutória à questão central de debate – os partidos políticos – o que se aborda é o campo político no qual a democracia se operacionaliza, a respectiva dinâmica que avoca do sistema representativo nela inserido e o comportamento das instituições jurídicas que lhe dão suporte, com foco, especialmente, na formação e desenvolvimento do ator principal dessa organização: os partidos políticos.

Na sequência, a releitura dos partidos políticos ganhará corpo, descrevendo-se desde sua origem, natureza jurídica, composição e estrutura no mundo jurídico, até o correspondente ingresso em solo doméstico, com destaque ao percurso já perfilhado até os dias atuais e eventuais reflexos que poderão receber com a incidência dos novos mecanismos em discussão na Reforma Política.

Como objetivos específicos, tem-se que, desde a base de pesquisa realizada, produzir argumento que aponte e direcione a possibilidade da participação autônoma no processo eleitoral, contextualizando que, mesmo importante para o processo democrático atual, os partidos políticos já não mais representam com exclusividade a cidadania e os anseios sociais, perdendo sua importância ao longo de cada processo eleitoral, representando apenas uma ilusão e não mais uma realidade viável.

³¹ OLIVEIRA VIANNA, *op. cit.*, 1925.

Observam-se os aspectos da Reforma Política, como forma de subsídios, destacando o seu fatiamento para que se torne possível compreender a ênfase dos interesses imediatos dos partidos e não da democracia naquilo que açodadamente é aprovado e colocado em prática. No que insinuem, de fato, plena inovação ou, simplesmente, copiem modelos de insucesso do passado brasileiro, movidos por modelos absolutamente estrangeiristas, desprovidos do real conhecimento das necessidades e prioridades do povo brasileiro face ao meio em que vive, é objeto de análise para uma maior reflexão.

Imagina-se depurar o exame de tópicos como a fidelidade partidária; cláusula de barreira sob vistas do acesso ao fundo partidário, acesso aos programas de rádio e TV, proibição de coligações nas eleições proporcionais; doações financeiras de empresas privadas; sistema distrital e o reflexo sobre os partidos políticos; eleições proporcionais com lista fechada e a questão da oligarquização intrapartidária; e, enfim, eventual readmissão de candidaturas avulsas, mesmo diante do preceito constitucional de condicionar aos partidos políticos o funcionamento exclusivo da atividade parlamentar, conforme prevê o art. 17 da Constituição Federal de 1988.

Além do material de estudo e de exposição produzidos nas disciplinas acadêmicas efetivamente cursadas, o levantamento bibliográfico de doutrinas nacionais e estrangeiras, sempre que necessário, bem como de jurisprudências, extraídos preferentemente do direito constitucional, eleitoral e partidário integram o material de base à metodologia de pesquisa.

Sempre que necessário, ainda, atenção também é dada às análises filosófico-sociais e de ciência política firmada nas doutrinas especializadas, haja vista plena pertinência com o tema em voga.

Em âmbito nacional, ainda, acompanhamento *pari passu* da Reforma Política e os aspectos principais de modificação do regime jurídico brasileiro em âmbito dos partidos políticos serão realizados e agregados ao longo dos trabalhos de pesquisa, aliado à jurisprudência recente que põe em mira a relevância e possibilidade da coexistência e viabilidade da candidatura avulsa, agora fundada em preceitos universais e alienígenas.

O resultado da pesquisa aqui apresentado sob a forma de tese é composto de três partes textuais distintas. A primeira é esta introdução em que se delineiam as bases da pesquisa, expondo linha de pesquisa, a justificativa, com a relevância social e acadêmica, o problema, os objetivos e a metodologia.

O desenvolvimento é dividido em três capítulos.

No primeiro capítulo discorre-se sobre a democracia e o direito de participação de todos no processo político. Em seguida discorre-se sobre as diversas modalidades de democracia: participativa, deliberativa, referendaria e representativa, analisando vantagens e desvantagens de cada uma delas.

O segundo capítulo estuda os instrumentos de participação política no Brasil, tanto os previstos na Constituição Federal de 1988: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular; a seguir analisa a participação popular, na condição de cidadãos e uma sociedade civil organizada.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo da candidatura e a representação política no Brasil, destacando quatro aspectos a ela inerentes: a primeira forma é o sufrágio que aqui é considerado uma participação passiva que limita seu voto a um candidato apresentado por um partido político; a segunda forma é quando o cidadão tem mecanismos para controlar o mandatário, como participação política ativa, bem como as desvantagens daí decorrentes. O terceiro tópico diz respeito à compreensão da necessidade de que se amplie e aperfeiçoe o controle do cidadão sobre o mandatário adotando-se os mecanismos de *recall* e veto popular. O quarto e último item faz um estudo sobre a candidatura avulsa e as possibilidades de fortalecimento da participação política.

Encerrando, apresenta-se a conclusão, seguida das referências utilizadas para embasar o referencial teórico.

1 DEMOCRACIA E DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

Como já ficou registrado na introdução desta pesquisa, etimologicamente, democracia tem origem do idioma grego³²; com significado de povo e poder, respectivamente; e é a palavra de ordem quando se propõe uma tomada de decisão em espaços com mais de dois indivíduos, presumindo-se que a vontade da maioria deva ser atendida.

Vale lembrar que nos primórdios dos impérios, o elemento principal do sistema consistia na participação em assembleias dos membros, cidadãos na *polis*,³³ porém, na Antiguidade Clássica, a participação nas ditas assembleias era excludente às mulheres, crianças, escravos e estrangeiros, ou seja, apenas uma elite masculina era responsável pelas decisões.³⁴ A alteração no modo de produção demandou novas formas de interação do espaço público, na Idade Moderna, levando o governo a pautar-se pelos princípios de inclusão social e de promoção do bem público, seguindo a lógica do governo do povo, para o povo e pelo povo.³⁵

Giovanni Sartori³⁶ critica o modelo grego de democracia, mesmo sendo o mais próximo da democracia direta, na qual os cidadãos tinham sua vida voltada ao serviço público, e o grau de envolvimento na política era tão absorvente que um desequilíbrio foi criado entre as funções da vida social; quanto mais perfeita se tornava a democracia, mais pobres ficavam os cidadãos.

Ao longo da história e dos estudos levados a efeito sobre a democracia, ressaltou-se que esta sempre funcionou através de coerção de grupo, da psicologia da multidão e do poder econômico. São fatores representativos e recorrentes do problema da democracia. Nessa senda, a representação política, o ambiente parlamentar e os partidos políticos são as ferramentas basilares à operacionalização do ambiente democrático.

Nessa toada, é que a democracia se conduz, especialmente porque nenhuma outra fórmula à garantia dos direitos e interesses coletivos, assim como respeito às liberdades e oportunidade de participação nas decisões políticas foi aperfeiçoada ou criada.

³² FAGANELLO, *op. cit.*, 2015.

³³ ROSTOVITZ, *op. cit.*, 1983.

³⁴ CHAUÍ, *op. cit.*, 2000, p. 483.

³⁵ MUNIZ, *op. cit.*, 2017.

³⁶ SARTORI, *op. cit.*, 1994.

Maurice Duverger³⁷ não poderia ter sido mais didático ao correlacionar os vetores do regime democrático, *in verbis*:

É a seguinte a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres. Sobre esse mecanismo de escolha, os juristas, após os filósofos do século XVIII, desenvolveram uma teoria de representação, o eleitor dando ao eleito mandato para falar e agir em seu nome; dessa maneira, o Parlamento, mandatário da nação, exprime a soberania nacional. O fato da eleição, como a doutrina da representação, foi profundamente transformados pelo desenvolvimento dos partidos. Não se trata doravante de um diálogo entre eleitor e eleito, Nação e Parlamento: um terceiro se introduziu entre eles, que modifica, radicalmente, a natureza de suas relações.

Pela importância, melhor dizendo, pelo alicerce com que referidos temas dão suporte à presente dissertação, é que não se poderia deixar de reservar um capítulo próprio, e obviamente inaugural, para o tratamento da dinâmica e permanência do Regime Democrático de Governo.

Introduzido no ordenamento jurídico brasileiro desde sua forma republicana de Estado, registra-se que, embora com graus de *desdemocratização* ao longo de sua história, notadamente nos períodos ditatoriais vivenciados³⁸, teve, além das bases de defesa dos direitos fundamentais e de supremacia da Constituição Federal, a liberdade de participar das decisões políticas plenamente resgatada, por força dos princípios e ideais consolidados na ordem constitucional, mantendo-se vivo até os dias de hoje.

1.1 BREVES ANOTAÇÕES DA EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA

Viver a sociedade e em sociedade, participando direta e indiretamente, opinando e decidindo sobre seu destino, com direitos e liberdades plenamente assegurados e em igualdade de condições é a fórmula que o ambiente democrático efetivamente instituiu para a regência do poder soberano no Estado de Direito. Nenhuma outra fórmula política de regência de um governo, até o momento,

³⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Revisão técnica de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 387.

³⁸ A destacar o período conhecido como a Era Vargas, de governabilidade ditatorial consolidada pelo então Presidente da República Getúlio Vargas por quinze anos, consolidados resumidamente no Governo Provisório (1930 a 1934), Governo Constitucional (1934 a 1937) e Estado Novo, de 1937 a 1945; na sequência, o Golpe de Estado de 1964 que deu início à instauração de um regime (civil-militar, também de natureza ditatorial, com finalização apenas em 1985.

conseguiu atingir esse ideal comum ou sequer a ele propor melhorias.

Quer-se crer que, por essa razão, tenha se tornado o modelo de referência para muitos povos, para muitas outras Nações.

Sua origem remonta à Grécia antiga, Atenas. Por dois séculos, desde as reformas de Clístenes, 509 a. C., à paz de 322 a. C., durante a vida e pensamento filosófico de Platão (429-347 a.C.), Sócrates (470-399 a.C.) e Aristóteles (384-322 a. C.), até a transformação das instituições políticas por Antípatro, o general da Macedônia e apoiador dos reis Filipe II e Alexandre, o Grande, a democracia foi estabelecida como o primeiro modelo de governabilidade, assim permanecendo durante todo o limiar do século XVIII.³⁹

Evitando-se ruído de comunicação, e a título de colaboração na compreensão das liberdades tratadas pelo regime democrático, importante destacar que num ambiente autoritário, próprio do sistema político autocrático, até é possível deflagrar um mínimo de liberdades, pois há a aceitação de um leve pluralismo político no jogo político do poder.

Robert Dahl⁴⁰ denota ser possível identificar diferentes democracias, considerando a contestação pública e a amplitude da participação. A ampliação da contestação transformaria o sistema em uma oligarquia competitiva, o aumento da participação popular refletiu num modelo hegemônico inclusivo, com abertura do processo político para camadas inferiores, porém mantendo o caráter representativo. O autor apresenta o conceito de Poliarquia, ou seja, o regime que considera portar as qualidades de democracia com a devida participação popular e a contestação política.⁴¹

A inexistência de condições econômicas e sociais igualitárias na população deixa claro o modelo de exploração, estando determinadas por relações de poder. A participação do povo estaria resumida ao período eleitoral, na chamada “teoria das elites”, que considera o governo da minoria pautado em uma igualdade aparente que esconde uma desigualdade política.⁴²

Em um sentido estrito, devem-se considerar as limitações dos sistemas

³⁹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, 2010, p. 109

⁴⁰ DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 2005.

⁴¹ CARMO, Corival A. do; DASSO JR., Aragon Érico HITNER, Verena. *Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. Federalismo Sul Americano*, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

⁴² MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

participativos na efetivação da participação popular. O controle social e a transparência devem ser o alicerce na formulação de novas políticas, nesse sentido. Através das concepções de democracia, é possível constatar que a sociedade civil é o elemento fundamental na definição de políticas públicas e, portanto, o avanço de sua inserção na esfera pública com o devido poder de decisão.

Do ponto de vista sociológico, as práticas participativas que integram a institucionalidade jurídico-política do país basearam-se na luta pela redemocratização, que teve no “novo sindicalismo” e nos movimentos sociais emergentes os seus maiores atores. Alguns setores efetivaram uma mobilização nacional objetivando a inserir mecanismos de democracia direta, como a Igreja católica, o Movimento Popular de Saúde (MOPS), Movimento de Reforma Sanitária, funcionários públicos e professores universitários. Naquela época, consolidaram-se o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo.⁴³

É natural que exista resistência de políticos mais conservadores a formas de controle social do serviço público, como as ouvidorias, que poderiam estar disponíveis em nível estadual ou municipal, dotadas de autonomia em relação aos governos que fiscalizam; nos locais em que a prática se iniciou já foram desativadas, num claro descontentamento pelo conteúdo das denúncias. Em relação à consolidação da democracia no Brasil, a questão que Rubens Pinto Lyra⁴⁴ coloca não é a de saber se a democracia participativa se ampliará, e sim de se definir qual das suas modalidades prevalecerá, a “seletiva” ou a “de massa”.

Muito se tem falado da necessidade de uma participação mais efetiva dos cidadãos, seja individualmente ou através de associações e organizações da sociedade civil, participação essa que deve ocorrer tanto no controle quanto na fiscalização das ações do Estado, como especialmente nos processos de criação e implementação de políticas públicas.

A participação cidadã no processo de elaboração da política pública do esporte, no estado de Santa Catarina, entre os anos de 1992 e 2006, foi o tema desenvolvido por Creirei Bier *et al.*⁴⁵; os autores demonstraram que a participação

⁴³ DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: ANPOCS – Relume/Dumará, 1995, p. 195.

⁴⁴ LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. *Brasília*, a. 36, n. 141, jan./mar. 1999.

⁴⁵ BIER, Clerilei A.; BITTENCOURT, João Paulo; FRANCO, Cauê Martins; ISER, Clarissa. Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense. *Cadernos EPABE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 759-775, 2016.

cidadã existiu sob a forma cooperativa e por meio de colegiados públicos, com a indicação de conselheiros pelos representantes dos municípios e regiões do estado. Eles destacaram que existiu um esforço da administração pública para que houvesse a participação dos interessados na discussão, a reflexão sobre o tema e a elaboração do documento da política pública catarinense de esportes. A realização de fóruns e conferências foi identificada no estudo como excelentes instrumentos para a participação da população no processo da elaboração da política pública do esporte. Alguns aspectos negativos puderam ser observados, principalmente a falta de comunicação de massa para que os demais atores sociais, não organizados em torno de instituições, participassem desses eventos, bem como a descontinuidade da realização dos mesmos, caracterizando um retrocesso no processo participativo que vinha ocorrendo desde 1992. Torna-se evidente a importância da postura de quem conduz os processos participativos, de sua competência em fomentar e organizar a participação, do mesmo modo que a postura dos gestores se faz crucial, assim como os recursos envolvidos no fomento da participação.

Fernando Alves e Guilherme Oliveira⁴⁶ salientam que diante das manifestações populares ocorridas no cenário brasileiro em 2013, em função da insatisfação da população com a atuação de seus representantes e do consequente desejo de participação direta no meio público, seria possível afirmar que a democracia representativa no Brasil entrou em crise e que o Poder Judiciário trouxe a legitimidade das minorias visando a salvaguardar a democracia. De acordo com Pietro Costa⁴⁷ “[...] a democracia dos modernos pressupõe uma nova antropologia política, uma nova visão do ser humano e de sua relação com a ordem política”. Conforme o autor, deriva dessas manifestações a crise da democracia representativa, pelo motivo de a participação popular e a representatividade não serem excludentes entre si, mas sim complementares. As manifestações populares indicariam que, talvez, a solidariedade não tenha desaparecido por completo e que relações orgânicas decorrentes das demandas concretas do povo são possíveis com o auxílio das novas tecnologias.

É possível perceber que a hiperpolitização das sociedades significa um

⁴⁶ ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. “Crise” da democracia representativa e a função política do judiciário: é o judiciário a “tábua de salvação” da democracia? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35, n. 2, p. 165-179, jul./dez. 2015.

⁴⁷ COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 240.

amadurecimento da democracia, de modo que a vontade de participação e o interesse pelo público podem significar justamente o contrário do conceito atribuído ao signo crise pelo denominado senso comum teórico. Do mesmo modo, o signo da democracia, às vezes, é utilizado para encobrir retóricas ideológicas.

Fernando Brito e Maria de Fátima Ferreira⁴⁸ destacam que o estudo da cidadania envolve um campo de saber complexo, com uma diversidade importante de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais, apresentando-se antagônicas, por diversas vezes. A compreensão da cidadania ambiental, da mesma forma, alimenta-se dessa realidade, requerendo, por sua vez, a análise dessa pluralidade teórica, ainda que parcialmente, e a sua projeção no campo ambiental. Se, por um lado, a cidadania clássica vincula-se à ideia do Estado-nação, a cidadania ambiental precisa estar projetada para uma dimensão global, uma vez que visa à proteção do meio ambiente. Agregar essa dimensão planetária com a necessária participação política é inevitável.

A noção de cidadania, na perspectiva eleitoral no Brasil, é histórica e se refere à formação do cidadão-eleitor, da exigência da participação política como obrigação moral e cívica da sociedade coronelística brasileira. Liszt Vieira⁴⁹ afirma ser necessário reconhecer a cidadania com as características e as fundamentações de sua vertente teórica.

Ser cidadão extrapola os limites do voto e alcança níveis mais elevados, no exercício de uma cidadania plena. Segundo Manzini-Covre⁵⁰, o alcance dos níveis elevados acontece mediante condições econômicas, políticas, sociais e culturais, para Herbert Souza e Carla Rodrigues,⁵¹ a ideia de cidadania ocorre por meio da pressão, da cobrança e propostas constantes, que denotam a devida participação popular. Por sua vez, Flávia Ribeiro da Silva⁵² conceitua cidadão, conforme consta da Constituição Federal, de forma restrita ao eleitor, ou seja, qualquer integrante da população brasileira e não apenas a pessoa que preencher aquele requisito, com uma considerável gama de pessoas legitimadas, incluindo os que tiveram seus direitos políticos suspensos ou perdidos, num conceito mais amplo do que o

⁴⁸ BRITO, Fernando de Azevedo Alves; FERREIRA, Maria de Fátima de Andrade. Breves considerações acerca do conceito de cidadania ambiental: uma proposta de compreensão arendt-moriniana. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, nº 17, p. 11-36, 2014.

⁴⁹ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 35.

⁵⁰ MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

⁵¹ SOUZA, Herbert. de; RODRIGUES, Carla. *Ética e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1994.

⁵² SILVA, Flávia Ribeiro da. *Ação popular ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 278.

pretendido na Lei 4.717/65^{53, 54}.

A cidadania deveria ser considerada uma atividade e não um status de pertença, de acordo com Liszt Vieira.⁵⁵

Zigmunt Bauman⁵⁶ afirma que um dos lados da individualização é a corrosão e a lenta desintegração da cidadania; nesse ponto, o ensino dos cursos de graduação e outros níveis de ensino deveriam estimular o pensar e o agir político, por parte dos cidadãos, da mesma forma que deve combater comportamentos e iniciativas que incentivam a subvalorização do público ante o privado. Nilda Ferreira⁵⁷ vai além e ressalta a importância de educar para a autonomia, no intuito de que cada sujeito encontre o próprio caminho e ritmo de aprendizagem, assegurando comprometimento e responsabilidade social.

A Constituição Federal de 1988 escolheu a democracia como base do Estado Brasileiro, sob o prisma de que “[...] todo o poder emana do povo”⁵⁸. Porém, o signo povo aparece na teoria jurídica da democracia como bloco e que, dessa forma, são encobertas diferenças entre retórica ideológica e democracia efetiva⁵⁹.

O grau de dissenso que aqui se forma, notadamente a partir da criação própria e natural de uma esfera bipartidária aos interesses públicos, não constitui ameaça à governabilidade assumida pelo líder ou grupo detentor do poder. Pelo contrário. Irradia à ala de esquerda *status* de plena confiabilidade, segurança e previsibilidade ao governante autoritário. Há, de fato, uma estrita margem de liberdade. Entretanto, pertence a alguns, a uma minoria de poder que longe está de significar mesma forma de participação política tal qual às deliberações firmadas em um ambiente democrático.

Rousseau⁶⁰ acabou se traduzindo num crítico veemente à democracia, sustentando que ela nunca existiu e nunca existirá, tendo em vista que, para sua compatibilidade, há a necessidade de se pressupor um Estado pequeno e pobre.

⁵³ Lei da Ação Popular de 29 de junho de 1965.

⁵⁴ BRITO; FERREIRA, *op. cit.*, 2014

⁵⁵ VIEIRA, *op. cit.*, 2001, p. 40.

⁵⁶ BAUMAN, Zigmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 47.

⁵⁷ FERREIRA, Nilda Telves. *Cidadania: uma questão para educação*. 6. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 32.

⁵⁸ BRASIL, [Constituição (1988)], *op. cit.*

⁵⁹ CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*. 6. ed. Tradução: Peter Neumann. Revisão da Tradução: Paulo Bonavides. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 34.

⁶⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Moraes, 2002 [c2001]. Versão para e- book, p. 111.

Segundo o autor⁶¹, a degenerescência natural do governo o remeteria não apenas à aristocracia, mas também ao pendor natural da realeza em uma monarquia, sem a mínima possibilidade de volta. *In verbis*:

O governo, com efeito, só muda de forma quando, perdida a elasticidade da mola, esta o deixa excessivamente enfraquecido para poder conservar aquela. Ora, se se estendendo, ela afrouxasse mais ainda, sua força se tornaria inteiramente nula e ela não teria condições de subsistir. É necessário, pois, remontar e comprimir a mola, à medida que esta cede; de outro modo, o Estado que ela sustém desabaria em ruína.⁶²

Entretanto, por mais que Rousseau considerasse a democracia impraticável, questionando, em especial, o seu funcionamento pelo viés da representação política ou, ainda, defendesse a impossibilidade de a soberania ser representada, haja vista institucionalizar uma submissão completa da vontade geral dos súditos à vontade particular do soberano, tanto a ideia de democracia representativa quanto o seu exercício pleno quebraram barreiras, fazendo-se predominar em praticamente todos os povos.

Consoante Joaquim Francisco de Assis Brasil,⁶³ o ideal democrático só avançou porque consolidava, de fato, o regime das liberdades e dos direitos, individuais e coletivos. Nas suas observações:

Seja como for, e apesar de quaesquer anathemas que contra a democracia se vibrem, é facto positivo que as nações livres do nosso tempo revelam todas, por signaes evidentes, indole democratica. Por toda parte o povo é chamado a influir na constituição dos órgãos do governo e administração; por toda parte perdem terreno os ultimos laivos de dominação pessoal, e os próprios individuos que se levantam para repellir a palavra democracia, não raro, são os primeiros em reclamar contra as instruções do despotismo e em favor da liberdade.⁶⁴

Para Charles Tilly,⁶⁵ o exame do vigor de uma democracia o levou, sem poupar esforços, a registrar que sua plenitude só é alcançada se significativas mudanças na forma do relacionamento político entre o Estado e seus cidadãos

⁶¹ *Idem - ibidem.*

⁶² *Idem – ibidem.*

⁶³ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *A democracia representativa na República* (antologia). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998, p. 16-17.

⁶⁴ ASSIS BRASIL, *op. cit.*, 1998.

⁶⁵ TILLY, *op. cit.*, 2013, p. 15-64.

vierem a ser promovidas. De modo que implantados, e conseqüentemente alicerçados, devem ser os instrumentos jurídicos que garantam consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes. *A contrario sensu*, qualquer forma de descrédito nessa relação, vale dizer, na integração harmoniosa desses vetores, o reflexo imediato será o da sua *desdemocratização*.

Para o autor, o exame de uma democracia vai além. Não deve ser visto apenas a partir do atendimento de pré-requisitos estanques e englobados, constantes em uma lista estática.

Tomando-se por base a doutrina da “democracia poliárquica” de Robert Dahl⁶⁶, que preordena a necessidade de atendimento a todas as seis instituições do regime de governo para que democrático seja o mesmo considerado – “[...] oficiais eleitos, eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação alternativas; autonomia associativa; cidadania inclusiva [...]”⁶⁷ defendeu Charles Tilly que o critério que deve ser adotado para se verificar o *status* de um regime democrático, como inclusive proposta de melhoria à doutrina poliárquica mencionada, exige sua definição orientada pelo processo. Isto é:

Se queremos ter informações sobre as causas e os efeitos da democratização ou desdemocratização, não temos outra escolha senão reconhecê-los como processos contínuos, e não apenas como simples passos em um caminho que leva numa ou noutra direção. Em suma, para propósitos comparativos e explicativos, não podemos ficar apenas com uma *checklist* de variáveis sociais⁶⁸

Contextualizando por suas próprias palavras,

Julgar a conformidade do comportamento de um Estado em relação às demandas expressas de seus cidadãos necessariamente envolve quatro outros juízos: qual a extensão da manifestação desses conjuntos de demandas; o quão equitativamente diferentes grupos de cidadãos experienciam a tradução de suas demandas em ação do Estado; em que extensão a própria extensão das demandas recebe a proteção política do Estado; e o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, os cidadãos e o Estado. Vamos chamar a esses elementos de amplitude, igualdade, proteção e caráter

⁶⁶ DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

⁶⁷ TILLY, *op. cit.*, 2013, p. 24.

⁶⁸ *Ibidem-Idem*

mutuamente vinculante das consultas”⁶⁹

De modo que, a consequência natural na fragilidade de um regime está no seu engendramento de consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes que, quando muito em seara de *desdemocratização* o submeteria, pois mesmo que um Estado em crise venha a se mergulhar em períodos autocráticos, sinalizando viés negativo ao processo de democratização anterior, numa visão bastante otimista e de outro lado, seria plenamente possível sua reoxigenação, restabelecendo-se o *status quo ante*, ou até mesmo, alcançando melhorias democráticas jamais experimentadas.

Por consultas e participação política ativa dos cidadãos nos negócios do Estado, tem-se então a assertiva de que eleições amplas e igualitárias, livres, justas e frequentes, são imprescindíveis à operacionalização da democracia, segundo a via do sistema representativo e a colaboração imediata dos partidos políticos.

Por justo reconhecimento, é a democracia a primeira e, até o momento, a única forma de governo capaz de conferir ao povo liberdade de direitos, e de participação nas decisões políticas de governo. Assim se apresentou desde a evolução histórica da democracia direta, nos moldes da experiência ateniense, aos modelos liberais de democracia representativa dos séculos XVIII e XIX, avançando na cronologia do tempo pelos diversos modelos contemporâneos listados segundo a democracia elitista de Joseph Alois Schumpeter, a democracia pluralista de Robert Dahl, as teorias democráticas de Giovanni Sartori, a visão de Estado e de democracia por Norberto Bobbio, a democracia deliberativa de Jürgen Habermas, a democracia participativa de Carole Pateman, a democracia semidireta e tantas outras, elencadas como de natureza liberal, marxista, popular, providencialista, industrial, partidária, plebiscitária, dualista, de referência e eletrônica (e-democracia)⁷⁰

Arend Lijphart⁷¹ vai além, demonstrando, a partir de 36 modelos democráticos diversos, as múltiplas maneiras de funcionamento e desempenho de uma democracia, segundo suas instituições governamentais e, notadamente,

⁶⁹ TILLY, *op. cit.*, 2013, p. 27-28.

⁷⁰ CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-Democracia: a democracia do futuro?*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie: Faculdade de Direito, São Paulo, 2009, p. 48.

⁷¹ LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

concentração de poder⁷².

Afinal, como enfatizado por Maria Augusta Castanho⁷³, a igualdade política, assim como o privilégio dado às liberdades pela democracia do século XVIII, foi assentada no século seguinte, especificamente no momento de institucionalização das democracias modernas, quando países mais evoluídos já iniciavam a adoção de um sistema eleitoral que garantisse as características básicas do Estado de Direito, institucionalizando instrumentos “[...] como o sufrágio universal, sistema partidário, eleições periódicas e confiáveis e respeito aos direitos individuais”

Enfim, eis a democracia e seu vigor.

1.2 A DEMOCRACIA NO BRASIL

O contexto histórico da redemocratização brasileira, iniciada em 1985, com a chamada ‘Nova República’, culminou com a elaboração da Constituição, em 1988, e com o retorno das eleições presidenciais diretas, em 1989, representou uma enorme ampliação de direitos. Tal ampliação, contudo, vem sendo contrastada pelo advento da terceira Revolução Industrial e da hegemonia das ideias liberalizantes: ambos esses movimentos sintetizam o capitalismo contemporâneo e incidem em uma expressiva perda de direitos.⁷⁴

A partir de 1988, com o advento da Constituição Federal (1988), teve lugar no Brasil o aparecimento de lutas sociais e populares que se desenvolveram desde a década de 1970, ocorrendo a descentralização (sobretudo das políticas públicas) implicando um novo pacto federativo, com destaque para o papel dos municípios como entes federativos; participação popular (pelos conselhos gestores e também por mecanismos de participação direta); e ascensão da cidadania em perspectiva universal (direitos coletivos, legitimação para punir crimes inafiançáveis contra grupos sociais específicos, códigos para segmentos vulneráveis da sociedade

⁷² Concluiu pela existência e distribuição da organização política, e, portanto, do poder, sob duas vertentes distintas: na seara de um modelo majoritário, tencionado a conduzir o poder à regência de um único partido e, conseqüentemente, à formação de um legislativo bipartidário, capaz de proporcionar melhor condição de governabilidade ao país; e o modelo consensual, ou consociativo, de concentração do poder nas forças multipartidárias que se encontram espalhadas no legislativo e que, para condição de governabilidade, acaba exigindo a formação de uma base de apoio integrada pela maioria, em consórcio ou coalizão, de partidos.

⁷³ CASTANHO, *op. cit.*, 2009, p. 48.

⁷⁴ FONSECA, Fernando César Pinto da. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Kátalys*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-255, jul./dez. 2007. ISSN: 1982-0259

brasileira, e de direitos do consumidor).

As considerações de José Joaquim Gomes Canotilho⁷⁵ denotam que os movimentos constitucionais surgiram desde meados do século XVIII, constituindo movimentos políticos, sociais, culturais e jurídicos questionadores dos esquemas tradicionais, basicamente de domínio na esfera política. Segundo o autor, a superação de um modelo antigo de constitucionalismo histórico, que legitimava uma sociedade estamental, para um novo modelo capaz elevar, em dimensão estruturante da sociedade, o princípio do governo limitado frente à garantia dos direitos.

O constitucionalismo moderno poderia ser considerado como o produto revolucionário, através do qual dada classe ascende politicamente. Todos os avanços políticos, jurídicos e sociais necessitariam de um documento capaz de cristalizá-los, conferindo-lhes longevidade frente a possíveis arbítrios do governo.

Com o advento do Estado liberal e dos movimentos constitucionalistas modernos, o Estado de Direito ganhou uma expressão material relativa às funções do Estado. A sociedade passou a assumir uma posição central, anteriormente ocupada pela cúpula estatal, limitada por uma legislação que age como um instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos e do desenvolvimento das forças da sociedade.

Nesse novo conceito de Estado de Direito, entretanto, os documentos constitucionais não assumiam, em sua origem, uma posição central. Segundo Luís Pietro Sanchís,⁷⁶ as primeiras constituições reservavam sua força jurídica voltada às normas de organização dos poderes do Estado ou para suas normas disciplinadoras. Assim, as normas constitucionais de proteção aos cidadãos deveriam contar com mediação legal. Juridicamente, a lei é uma, pois estava materialmente vinculada a um contexto político-social e ideal definido e homogêneo, no qual se encontram as razões dos limites e da ordem, sem necessidade de nenhuma medida jurídica para assegurá-los.⁷⁷

A doutrina refere-se ao fato de haver previsão de plebiscito, referendo e iniciativa popular, como elemento caracterizador da denominada democracia

⁷⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

⁷⁶ SANCHÍS, Luís Pietro. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

⁷⁷ COSTA, Vítor Marcelino Borges. Constituição e democracia. *Arquivo jurídico*, v. 2, n. 2, p93-105, 2012.

semidireta, em distinção aos regimes de democracia direta, que se verificou na Atenas clássica, e de democracia indireta, marcado pela representatividade no exercício do poder político.⁷⁸

As diversas experiências, autoritárias e totalitárias, que os povos ocidentais sofreram no decorrer do século XX trouxeram uma retomada lenta e gradual de um Estado caracterizado pela democracia. Superando a noção de Estado Social, insuficiente para conter as crises socioeconômicas e para sustentar a máquina governamental, o constitucionalismo contemporâneo concretizou a democracia como princípio fundamental do Estado, dentro de uma concepção maior e mais abrangente: o Estado Democrático de Direito.

A democracia é um princípio constitucional. Diversas teorias que tratam da principiologia constitucional são muito defendidas, porém a visão de José Joaquim Gomes Canotilho⁷⁹ defende que uma Constituição, nos moldes da portuguesa e da brasileira, representa um sistema aberto de normas e princípios, no sentido de ser sensível às transformações da realidade e aos reclames sociais; constitui-se de regras e princípios, os quais compõem as normas fundamentais de um sistema jurídico. Fernanda Bernardo Gonçalves explica que os princípios traduzem uma exigência de otimização do ordenamento, e os conflitos principiológicos não implicam a retirada de um deles do sistema, sendo a solução encontrada por meio do sopesamento ou da ponderação.⁸⁰

A democracia, na condição de princípio, classifica-se como um princípio político constitucionalmente conformador, ou seja, princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. São normas que expressam as opções políticas definidas pelo poder constituinte, bem como a linha ideológica propugnada pelo Texto Constitucional. A inserção da democracia nos textos constitucionais representa a consolidação de sua conexão intrínseca com o ordenamento jurídico, regendo-o e norteando a aplicação dos demais princípios e regras, somente através da consolidação de um pensamento e de uma prática democráticos os fins a que se propõe uma sociedade em um determinado momento histórico poderão ser alcançados. É também uma forma de

⁷⁸ GONÇALVES, Fernanda Bernardo. *Da efetividade dos mecanismos constitucionais de democracia participativa*. 2006. 110f. Monografia. (Bacharel em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

⁷⁹ CANOTILHO, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁰ GONÇALVES, *op. cit.* 2006.

organização do poder político, atribuindo a soberania ao povo, que a exerce por meio da representação e da participação direta. Além de conferir legitimidade para eleger seus governantes e para controlá-los, o princípio democrático exige a intervenção direta da população na vida pública do país.

O princípio democrático desenvolve-se plenamente em um todo maior, o Estado Democrático de Direito. Este não apenas se rege pela lei, como o Estado Liberal, nem se conforma com concessões de direitos sociais ao povo, como o Estado Social, mas os supera. O Estado Democrático de Direito compromete-se a alcançar a mudança social, no sentido de uma melhora na vida da população. Portanto, não há espaço nas constituições para uma concepção formalista da democracia. O princípio democrático exige a preponderância do sentido substancial de democracia, propiciando condições para o exercício da participação popular no poder político. O princípio democrático norteia as normas dentro do sistema jurídico, a fim de cumprir os objetivos delineados no Texto Constitucional.

A República do Brasil está organizada como um Estado Democrático de Direito, e o princípio democrático é seu principal corolário. Para a Teoria Geral do Estado, a democracia é uma forma de regime político, mediante a qual o poder é legitimado pelo povo e há a proteção dos direitos fundamentais; conforme Marcelo Figueiredo,⁸¹ o ideal democrático preocupa-se com o nível de participação popular e sua qualidade em determinado Estado, de forma que o grau de participação, a influência, o elo, a ponte governante-governado, o sistema de liberdade, todos são elementos associados à democracia.

O princípio democrático expressa-se de duas formas, diretamente ou por meio de representantes eleitos pelo povo. O modo direto de exercício da democracia efetiva-se nos mecanismos de democracia participativa. Já o instituto da representação consiste, hoje, na maior problemática ínsita ao princípio democrático, uma vez que, se não estiver conjugado com as demais formas de exercício democrático, não consegue corresponder aos reais anseios da população, além de trazer à tona uma concepção formal de democracia, já que é sua melhor expressão.

Os representantes do povo são escolhidos em eleições, por meio do voto, assim como o exercício de duas formas de participação direta reconhecidas no Brasil, o plebiscito e o referendo. Quem toma essas decisões é uma parcela da

⁸¹ FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 81.

população – aqueles com direitos políticos; em última análise, aqueles que podem exercitar a cidadania, que detêm o direito ao sufrágio. Para Paulo Bonavides, “[...] o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas, o corpo de cidadãos, de participar direta ou indiretamente na soberania.”⁸²

O princípio da universalidade implica o direito de todos ao voto, sem restrições sexuais, racistas e censitárias; permite-se apenas aquelas restrições que dizem respeito à capacidade eleitoral, como por exemplo as relativas à idade mínima, ao alistamento, à nacionalidade. O princípio da imediatidade refere-se ao sufrágio, do qual resultam as decisões e os eleitos, sem a constituição de delegados responsáveis pela decisão final. O princípio do segredo de voto é uma garantia contra pressões e ameaças que poderiam viciar a livre manifestação da vontade. O princípio da igualdade consagra o famoso ditado do constitucionalismo norte-americano: “*one man, one vote*”, significando que todos os votos têm pesos iguais; esse princípio se espraia para todo o procedimento eleitoral, com a finalidade de assegurar a igualdade na disputa pela escolha do eleitor.⁸³

1.3 A DEMOCRACIA E O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO

Atualmente, a expansão da democracia deseja mais do que a extensão do sufrágio amplo em países de base democrática, como muitos Estados ocidentais. Trata-se de, em um passo adiante, buscar o aumento de espaços de participação. O desafio da participação consistiria em tornar mais democráticas organizações de tipo hierárquico, ou mesmo burocrático, indo da “[...] democratização do Estado à democratização da sociedade”. Fábio Gomes dos Santos⁸⁴ defende que a Administração Pública pode ser vista como um desses espaços, nos quais ainda são possíveis grandes avanços em questão de democracia.

A importância da participação é evidente, porém não traz o quadro concreto capaz de alçar a participação popular na Administração à categoria de direito fundamental, ao menos quando se observa unicamente o ordenamento positivo brasileiro. Por diversas vezes, a Administração não é favorável à participação, mesmo nos Estados que adotam modelos democráticos. Semelhantes arranjos de

⁸² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 85.

⁸³ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

⁸⁴ SANTOS, Fábio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014.

cunho participativo poderiam dificilmente configurar efetiva oportunidade de participação popular. Devemos indagar sobre o fato sobre e a dimensão subjetiva da participação popular na Administração, ou seja, disposições que tratem do direito do cidadão a intervir na Administração.⁸⁵

Destacam-se duas perspectivas teóricas relevantes para iluminar a discussão sobre o desenvolvimento da democracia e da participação, através do veio da descentralização e do poder local: o pensamento social brasileiro, que, historicamente, desconfiou do localismo, tendo em vista as raízes oligárquicas e patrimonialistas da formação social no país; e a experiência anglo-saxã, sintetizada conceitualmente por Alexis de Tocqueville,⁸⁶ fortemente marcada pelo otimismo da comunidade local e também presente nos meios nacionais.

Ambas as perspectivas, encarnadas em tradições sociais, são personificadas por atores sociais concretos e permeadas por pactos federativos que, no Brasil, além de terem no município um ente federado pós-1988, foram profundamente marcados pelos parcos períodos democráticos.

Dessa forma, a relação entre descentralização e pacto federativo, vista pelo ângulo dos poderes locais, adquire novos contornos, sobretudo conceituais, embora ancorados na realidade histórica. A comparação entre ambas as tradições traz elementos capazes de demarcar a democracia e a participação, sempre sob o ângulo do poder local na sociedade brasileira, sobretudo do século XIX (embora retomando períodos anteriores) aos dias atuais. Quanto ao pensamento social brasileiro, é notável sua desconfiança em relação ao poder local. No Brasil, o universo local foi essencialmente dominado pelas oligarquias, pela escravidão e pelo grande latifúndio, este teria essencialmente “simplificado as relações sociais.”⁸⁷

Muito embora a soberania popular, mencionada no parágrafo único do artigo 1º quanto no artigo 14 da Constituição de 1988, seja entendida como atinente a participações pontuais na condução do país, a saber no processo eleitoral, ou por meio de instrumentos como o plebiscito, atualmente é possível pensar no exercício de direitos políticos em uma forma mais ampla. Tal acepção abrangeria uma participação mais constante na Administração, via de regra, a efetiva responsável pela condução diária dos afazeres públicos. Observar a terminologia utilizada em

⁸⁵ SANTOS, *op. cit.*, 2014

⁸⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Calmann Lévy, 1951.

⁸⁷ LEAL, *op. cit.*, 1975.

alguns tratados internacionais sobre direitos políticos, já internalizados pela ordem jurídica brasileira, pode ser de alguma valia para justificar uma interpretação neste sentido.⁸⁸

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), dispõe em seu artigo 23, item 1: “Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes livremente eleitos.”⁸⁹

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos traz uma redação semelhante, em seu artigo 25: “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”⁹⁰.

Mesmo um antecedente histórico mais distante, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 21, §1º dispõe que “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”⁹¹.

Muito embora, até por razões históricas, tais dispositivos do ordenamento brasileiro tratem do exercício dos direitos políticos em um contexto democrático representativo, poderia ser estendida à participação popular na Administração, se vista esta como parte da participação na “direção dos assuntos públicos” que os dispositivos visam a assegurar. Tal interpretação seria embasada em considerações de cunho pragmático. Não raro, é no interior da máquina administrativa que são tomadas importantes decisões quanto à consecução dos interesses públicos.

A leitura referenciada acima também pode ser reforçada em razão de um dos fundamentos da República Federativa: a cidadania, constante do inciso II do artigo primeiro da Constituição. Mesmo que aqui não se fale de cidadania em toda a sua

⁸⁸ SANTOS, *op. cit.*, 2014.

⁸⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana de Direitos Humanos* (Pacto de San José). Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto 678, de 06 de novembro de 1992.

⁹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor: 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49.º. Promulgada pelo Brasil, através do Decreto 692 de 06 de julho de 1992.

⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH). Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) realizada em Paris, em 10 de dezembro 1948.

amplitude, inclusive como direito fundamental,⁹² certamente a participação popular na Administração integra o exercício da cidadania, como meio de participação política.

Por fim, interessante destacar a razão do enquadramento da participação administrativa como um direito fundamental político, e não como um direito individual.

O capitalismo vigente no Brasil, ao longo do tempo e do arcabouço institucional (democracia e suas modulações, e períodos ditatoriais), foi influenciado pelo contexto internacional, através de revoluções industriais, nacionalismo ou internacionalização, guerra, paz, capitalismo, socialismo, geopolítica, entre outros. A análise dessas tradições permite o debate conceitual acerca da democracia e da participação, tendo-se na descentralização e no poder local elementos centrais pós-Constituição Federal.⁹³

Celso Antunes Bandeira de Mello ⁹⁴ considera não somente os aspectos formadores da democracia, mas também os aspectos referentes a seu exercício, à forma de realização. O autor, em sua fundamentação, defende que um sistema político fundado em princípios de liberdade e igualdade realiza-se em conformidade de decisões afinadas com tais valores, decisões estas que devem ser tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por representantes eleitos pelos cidadãos.

Anderson Sant'Ana Pedra,⁹⁵ inspirado nos ensinamentos de Norberto Bobbio e Rousseau, defende que a democracia consiste na vontade geral, e esta não pode ser representada, deputados não são representantes, assim não deveriam decidir definitivamente em substituição ao povo. Na democracia representativa, a participação popular fica prejudicada pela ausência de controle por parte da população, após o processo eleitoral. A essência do sistema democrático, que seria o "poder do povo" e o efetivo controle de seus resultados, se distancia da democracia representativa. Conforme Alexandre de Moraes,⁹⁶ a adequação de mecanismos que ampliem a eficácia da representatividade pode ser preventiva,

⁹² LOPES, Júlio Aurélio Viana. *A carta da democracia: o processo constituinte na ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, p. 21-33.

⁹³ FONSECA, *op. cit.*, 2007.

⁹⁴ MELLO, Celso Antunes Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001.

⁹⁵ PEDRA, Anderson Sant'Ana. Na defesa de uma democracia participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. ISSN 1518-4862.

⁹⁶ MORAES, Alexandre de. *Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005b, p. 132.

através de um representante eleito, ou repressiva, através da Democracia semidireta.

1.4 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia participativa no Brasil enfrenta a descrença da população com relação aos políticos, levando a uma crise na concepção de democracia representativa, e, o que é mais alarmante, ao desprezo pela própria Política.

A institucionalização de práticas de participação popular tem o mérito de corrigir essa involução do regime democrático, permitindo que o povo se interesse pelos assuntos e, sobretudo, se mantenha atualizado sobre os acontecimentos de interesse nacional.

A participação do povo na condução dos assuntos públicos significa a retomada, por parte dos integrantes de um corpo político, de um conceito amplo de cidadania, a qual se manifesta não mais apenas a cada período eleitoral, mas, principalmente, nas decisões substanciais para os rumos do país. Essas formas institucionais de participação popular constituem a denominada cidadania ativa, formando esse *status activae civitatis*, um verdadeiro novo *status* do cidadão.

A promulgação de poucas leis de iniciativa popular e apenas duas experiências de consultas populares na vigência da Constituição Federal de 1988, o plebiscito de 1993 e o referendo de 2004, que, embora tenham dado ensejo à discussão das temáticas acerca das quais as consultas se referiam, não serviram para conscientizar a sociedade da importância de intervir nas decisões fundamentais da Nação.⁹⁷

O art. 14 da Constituição de 1988 constitui parte da espinha-dorsal do sistema de organização política brasileira, que assenta sobre duas dimensões: uma representativa, a única de funcionamento normal desde a promulgação da Lei Maior, há cerca de três décadas; outra, democrática direta; ambas positivamente previstas e expressas no art. 1º do Estatuto Fundamental da República Federativa do Brasil⁹⁸.

⁹⁷ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006

⁹⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Em 1998, foi editada a Lei da Soberania Popular (9.709/1998) no intuito de regulamentar o art. 14 da Constituição, definindo o modo pelo qual os direitos políticos de participação popular contidos nesse dispositivo devem ser exercidos. A citada Lei representa verdadeira afronta ao princípio da soberania popular, deixando os mecanismos de democracia participativa suscetíveis à vontade dos representantes, justamente aqueles que deveriam, com a implantação desses mecanismos, perder a exclusividade nas decisões políticas relevantes. A Lei 9.709/98⁹⁹ acaba por dificultar a implantação dos institutos participativos, restringindo ainda mais as possibilidades de aplicação prática desses mecanismos, que já não foram previstos em sua plenitude pelo Texto Constitucional. As disposições contidas na Lei frustraram as expectativas daqueles que pretendiam ver nos institutos a solução de alguns dos males inerentes à democracia brasileira.¹⁰⁰

A Lei 9.709/98, no intuito de demonstrar seus dois vícios insanáveis: sua inconstitucionalidade material e suas lacunas, não passíveis de analogia com qualquer outra norma do ordenamento jurídico pátrio, podendo levar à impossibilidade de exercício de direito fundamental. No art. 2º, que define plebiscito e referendo:

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.¹⁰¹

Aparentemente, a única distinção que a Lei estabelece para os dois mecanismos é o critério temporal: o plebiscito seria uma consulta à população a se realizar antes da elaboração do ato legislativo ou administrativo; por sua vez, o referendo é convocado após a elaboração do ato, para ratificá-lo ou rejeitá-lo. Não é essa diferenciação simplista, contudo, a distinção que a Constituição estabelece

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

⁹⁹ Lei da Soberania Popular, de 18 de novembro de 1998.

¹⁰⁰ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁰¹ BRASIL. Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998. (Lei da Soberania Popular). Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/11/1998*, Página 9; Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

entre os dois institutos.

Em uma interpretação sistemática do Texto Constitucional, é possível perceber que as hipóteses de plebiscito obrigatório ali previstas não se encaixam na definição trazida pelo art. 2^a da Lei 9.709/98. O plebiscito geopolítico, previsto pelo art. 18 da Constituição, e a consulta do art. 2^o do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹⁰² (ADCT) constituem formas de manifestação popular acerca de eventos que definirão a estrutura político-institucional a ser adotada, dependendo do resultado. Não há aqui nenhuma norma envolvida, mas sim situações que fogem ao âmbito estritamente normativo. Sendo assim, a lei infraconstitucional modificou o tratamento constitucional dado aos dois mecanismos, e, portanto, deve ser reconhecida sua inconstitucionalidade.¹⁰³

A Lei nº 9.709/98 ainda peca pela omissão de temáticas importantes que se esperava fossem ser reguladas por elas. A referida norma não especificou quais as espécies de plebiscito e referendo podem ser convocadas no país. Não previu a vinculação do resultado das consultas populares, o que poderia levar à realização de plebiscitos e referendos consultivos, contribuindo para a deslegitimação dos mecanismos de democracia participativa. Além disso, não trouxe a previsão de consultas obrigatórias, ou seja, mudanças estruturais e hipóteses legislativas que não poderiam ocorrer sem a convocação de plebiscito e referendo, respectivamente, fato este que contribuiria, sobremaneira, para que a população acreditasse em sua capacidade de influenciar o Poder Público, como ansiava a doutrina especializada.

A democracia participativa no Brasil não se restringe somente à conjunção de elementos tradicionais da representação, com alguns elementos da democracia direta. A democracia participativa engloba outros mecanismos constitucionais e legais de participação e controle social, toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração; toda e qualquer forma de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que confirmam mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de instrumentos legais que garantam a participação popular.¹⁰⁴

¹⁰² Art. 2^o No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (BRASIL, 1988).

¹⁰³ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁰⁴ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Brasília*, a.

De acordo com Alice Maria Gonçalves Borges,¹⁰⁵ a Constituição Federal busca, com a participação popular, garantir que a sociedade civil organizada seja convocada a controlar efetivamente o cumprimento dos programas governamentais e ações dos administradores. A Constituição assegura ao cidadão, em cada um dos Poderes da República, o controle social e a participação da sociedade na gestão pública.

Os instrumentos da democracia participativa podem ser atinentes à representação, os tradicionalmente constantes do rol dos instrumentos da democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), os inovadores, peculiares da democracia participativa, na forma de participação da sociedade, como meio de legitimação do poder e exercício da soberania popular.

Macedo¹⁰⁶ contempla os dispositivos, de certa forma inovadores, que poderiam significar abertura para uma maior participação da comunidade nas atividades estatais:

- a) obrigação de órgãos públicos prestarem informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei (Art. 5º, XXXIII, CF);
- b) direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Art. 5º, XXXIV, a, CF);
- c) reconhecimento da competência do Tribunal do Júri, de caráter eminentemente popular, de participação da sociedade no Poder Judiciário (Art. 5º, XXXVIII, CF);
- d) legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular, em defesa de direito difuso, objetivando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (Art. 5º, LXXIII, CF);
- e) participação da comunidade nas ações de seguridade social (Art. 194, VII, CF);

45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008.

¹⁰⁵ BORGES, Alice Maria Gonçalves. Democracia participativa: reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 917, jan. 2006.

¹⁰⁶ MACEDO, *op. cit.*, 2008.

- f) participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários (Art. 10º, CF);
- g) previsão de aprovação da população, por plebiscito, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados (Art. 18, § 3º, CF);
- h) previsão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios (Art. 18, § 4º, CF);
- i) previsão de lei sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (Art. 27, § 4º, CF);
- j) colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (Art. 29, XII, CF), que deu origem ao Orçamento Participativo em diversas cidades brasileiras;
- k) previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (Art. 29, XIII, CF);
- l) colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade (Art. 31, § 3º, CF);
- m) participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (Art. 37, § 3º, CF);
- n) obrigatoriedade de a Administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (Art. 37, § 3º, CF).
- o) acesso da sociedade a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (Art. 37º, § 3º, II – CF);
- p) disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Art. 37 § 3º, III, CF).
- q) instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores (Art. 39, CF);
- r) realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (Art. 58, II, CF);

- s) viabilização de corregedorias e ouvidorias, no âmbito do Legislativo, para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Art. 58, IV, CF);
- t) legitimidade dos cidadãos para iniciativa de leis (Art. 61º, § 2º, CF);
- u) legitimidade ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (Art. 74, § 2º, CF);
- v) participação de seis cidadãos brasileiros natos, no Conselho da República (Art. 89, VII, CF);
- w) participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça (art. 103, b, XIII, CF);
- x) previsão de corregedoria, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Art. 103, b, § 5º, I, CF);
- y) previsão de ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias (Art. 103, B, § 7º, CF);
- z) participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130, A, VI, CF);
- aa) criação de ouvidorias do Ministério Público, em âmbito federal e estadual, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público (Art. 130-A, § 5º, CF);
- bb) fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção (Art. 173, § 1º, I, CF);
- cc) participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na política agrícola (Art. 187, CF);
- dd) participação da comunidade, na gestão administrativa das ações de seguridade social (Art. 194, parágrafo único, VII, CF);
- ee) participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social (Art. 204, II, CF);
- ff) colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação (Art. 205, CF) e gestão democrática da educação (Art. 206º, VI, CF);

- gg) colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro (Art. 216, § 1º, CF);
- hh) exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (Art. 225, CF);
- ii) participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes (Art. 227, § 1º, CF);
- jj) participação da sociedade no amparo às pessoas idosas (Art. 230, CF);
- kk) participação de representantes da sociedade civil, no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 79 das Disposições Constitucionais Transitórias).¹⁰⁷

Diversos instrumentos da democracia participativa não estão direta e expressamente previstos na Constituição, mas em legislação infraconstitucional; por exemplo, a criação dos conselhos de direito; conselhos gestores de políticas públicas; orçamento participativo; ouvidorias; comissões de legislação participativa, todos inspirados no sistema democrático estabelecido pela Constituição de 1988. Não somente os mecanismos e instrumentos atualmente conhecidos, mas diversos outros poderiam vir a integrar o elenco das formas que compõem a democracia participativa no Brasil, sob a égide da Constituição Cidadã. Rubens Pinto Lyra¹⁰⁸ afirma que a Constituição Federal inspirou a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam a práxis participativa, através das consultas populares, dos conselhos gestores de políticas públicas, do orçamento participativo e das ouvidorias.

As áreas de segurança e de justiça também podem ser citadas como exemplos da iniciativa de militantes de direitos humanos, através da criação de conselhos estaduais, responsáveis pela defesa e promoção desses direitos, com a presença majoritária de órgãos independentes do governo: conselhos de segurança e de justiça, concebidos através da participação da sociedade civil e ouvidorias autônomas, com seus titulares recrutados fora da corporação policial.¹⁰⁹

As teorias de democracia participativa defendem a participação direta da população nas decisões governamentais; opõem-se àquelas teorias elitistas da

¹⁰⁷ BRASIL. [Constituição (1988)], *op. cit.*

¹⁰⁸ LYRA, *op. cit.*, 1999.

¹⁰⁹ MACEDO, *op. cit.*, 1988.

democracia, que preconizavam a eleição dos líderes como a única função do povo dentro do regime democrático. Os defensores da democracia participativa partem de diversos matizes, com marcos teóricos distintos, mas em comum contam a crítica à representação como única forma de exercício da democracia e ao afastamento do povo das instâncias decisórias. A democracia participativa defende que a titularidade e o exercício do poder político pertençam ao povo, em uma concepção ampla de soberania popular. A participação não se restringe ao comparecimento periódico às urnas, mas sim em conferir ao povo as principais decisões sobre a vida do país.¹¹⁰

As primeiras teorias da democracia participativa surgiram na década de 1960, nos Estados Unidos, precisamente com a tarefa de oferecer uma resposta às teorias contemporâneas de democracia procedimental.

Carole Pateman¹¹¹ defende que cada cidadão participe do processo político. A participação direta representaria a igualdade e a independência dos homens, a obediência às leis que fossem por eles instituídas, o controle sobre o governo, a proteção contra os interesses privados, a integração do indivíduo com sua comunidade. Mas, o aspecto essencial é a função educativa que ele agrega ao conceito de participação.

O objetivo da democracia participativa é não apenas democratizar o ambiente de trabalho por si só, mas torná-lo um ponto de referência a partir de onde se alcançaria uma distribuição mais igualitária do poder, levando a uma maior democratização do processo político. A democracia participativa habilitaria os participantes a obter um melhor entendimento de seus reais interesses o que levaria ao objetivo democrático da igualdade. A interdependência entre participação democrática e igualdade, na divisão do poder político, é a pedra central da democracia participativa.¹¹²

No Brasil, a teoria da democracia participativa, embora preocupada com a participação do cidadão no poder político, tem como escopo principal a emergência da Constituição de 1988: de acordo com Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer,¹¹³ a Assembleia Constituinte aumentou a influência de diversos atores

¹¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 91-92.

¹¹¹ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 35.

¹¹² GONÇALVES, *op. cit.* 2006.

¹¹³ SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29¹¹⁴, sobre a organização das cidades, requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social.

A democracia participativa é matéria constitucional, e a falta de concretude de seus dispositivos pode, inclusive, ser vista como uma inconstitucionalidade por parte de quem deveria efetivá-la. Paulo Bonavides¹¹⁵ entende que o conceito de democracia expresso pelo art. 1º da Constituição refere-se a uma democracia participativa. Os mecanismos do art. 14 representam o corolário dessa definição, com a função de conferir a soberania à população.

Uma democracia não deveria se contentar apenas com as eleições dos Poderes Executivo e Legislativo; a democracia deve ser participativa, uma democracia concebida também substantivamente.

1.5 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

A democracia deliberativa, cuja origem pode ser identificada na Antiga Grécia, centrando a discussão na sua noção moderna, tem seus fundamentos na intersecção de duas tradições distintas, a liberal e a democrática, cada qual contribuindo de forma diferenciada para a formulação do que vem a ser a democracia moderna, também entendida como democracia liberal. O governo ateniense estava baseado na participação direta e ativa dos seus cidadãos, como um direito e um dever, dentro de uma concepção de liberdade positiva. Na base do funcionamento deste sistema encontrava-se a reunião dos cidadãos nas assembleias, nas quais cada um poderia se manifestar e trazer à tona as suas propostas. As questões colocadas no âmbito da Filosofia Política não necessariamente seriam as mesmas que aquelas colocadas no âmbito da Ciência Política, da Teoria Econômica, da Sociologia e demais, a delimitação da discussão a

¹¹⁴ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...] (BRASIL, 1988)

¹¹⁵ BONAVIDES, *op. cit.*, 2002.

ser realizada atende a uma finalidade e se circunscreve a um campo de conhecimento.¹¹⁶

A preocupação com a questão da emancipação humana pela via racional, elemento central de Habermas, é uma reflexão filosófica acerca da emancipação em uma *praxis* social. De acordo com o estudo de Sérgio Murilo Rodrigues,¹¹⁷ não existe reflexão pura, desvinculada de seu contexto social e, assim, toda emancipação humana há que ser emancipação social. A democracia deliberativa constitui um ideal de legitimidade política; segundo John Dewey,¹¹⁸ a regra da maioria, voltada a si mesma, é tão cega como os críticos da democracia fazem crer, porém a legitimidade da política democrática consiste no fato de não ser redutível a escolhas majoritárias, em uma democracia, “[...] a contagem de cabeças exige o recurso anterior a métodos de discussão, consulta e persuasão”¹¹⁹.

Os defensores do paradigma democrático deliberativo insistem que decisões políticas apenas são legítimas quando tomadas no âmbito do processo deliberativo que implique a troca pública de argumentos sobre as propostas em consideração. No ideal de argumentação pública, os “deliberacionistas” encontram seu ideal regulador, uma norma do mundo real, que aspira a servir de critério de construção de fóruns institucionais deliberativos. Essa legitimidade pressupõe a existência de formas de comunicação entre esses fóruns e a esfera pública informal, sem as quais não seria possível garantir que as instituições representativas se mostrassem receptivas ao fórum, e apresentar razões que justifiquem as leis e políticas públicas sob as quais vive a sociedade atual.¹²⁰

O conceito de democracia deliberativa, bem como experimentos recentes na sua implementação, tem como uma das ideias-chave que a relação entre deliberação e negociação deve ser reequacionada. A escolha recai sobre uma concepção de política democrática na qual a deliberação possa auxiliar na transformação de outros mecanismos, não menos essenciais aos trabalhos da democracia, mas sem estar reduzida a eles, mas não podendo substituí-los.

¹¹⁶ KOSICKI, Katya. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. *Revista UFPR*, v. 41, n. 0, p. 43-57, 2012. ISSN 2236 7284

¹¹⁷ RODRIGUES, Sérgio Murilo. A democracia deliberativa-argumentativa de Jürgen Habermas. *Revista eletrônica do curso de direito PUC Minas*, n. 5, 2012.

¹¹⁸ DEWEY, John. *The public and its problems*. New York: Holt, 1927.

¹¹⁹ *Idem* – *ibidem*, p. 207-208.

¹²⁰ SILVA, Felipe Carreira da. *Virtude e democracia: um ensaio sobre ideias republicanas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

O sistema de deliberação democrática visa a garantir a integridade dos interesses privados através de estratégias com fins coletivos. De acordo com o ponto de vista liberal, a política é essencialmente uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo.¹²¹

A democracia deliberativa não ignora as desigualdades estruturais (socioeconômicas, de gênero, etnia, etc.) e performativas dos participantes em assembleias deliberativas, uma situação deliberativa ideal não impõe padrões discursivos rígidos, podendo apenas refletir e/ou ampliar situações de desigualdade estrutural que lhe são externas. A deliberação torna-se uma dimensão imprescindível da vivência política democrática quotidiana, que, ao entrecruzar-se com outros componentes democráticos, idealmente os modifica.

A deliberação mobilizada sobre as diferentes opções políticas e os diferentes argumentos dos partidos políticos não presume que representantes e seus representados contribuam para a definição de alternativas. O caminho teórico-prático da democracia deliberativa perdeu o potencial radical, para institucionalizar os exigentes pressupostos processuais de uma situação discursiva ideal em locais conjuntamente projetados pelo administrador/moderador e pelo cientista social.¹²² Os efeitos secundários desse movimento contam com a entronização do cidadão-juiz, independente e imparcial, por contraposição ao cidadão-ator, partidário ou ativista; certa despolitização da política democrática, e deslegitimação da sua natureza antagônica, a favor de uma maior “racionalização” das questões públicas; a despromoção do antagonismo funciona como motor essencial ao julgamento por discussão. O desafio consiste, na realidade, em integrar a dimensão deliberativa e agregativa da democracia, enquanto alguns deliberacionistas apelam a que “[...] as queixas dos cidadãos comuns se façam ouvir longe do tumulto da discussão popular e longe mesmo do teatro do debate parlamentar”¹²³.

Sérgio Murilo Rodrigues¹²⁴ defende que o modelo democrático habermasiano, baseado em Haberman, seria como um centro no qual se concentraria o poder administrativo composto pelo Executivo, Judiciário, Legislativo, partidos políticos, aparato de segurança e de saúde e etc.. Em torno desse “centro” existiria uma

¹²¹ RODRIGUES, *op. cit.*, 2012.

¹²² CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the public sphere. Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

¹²³ PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

¹²⁴ RODRIGUES, *op. cit.*, 2012.

periferia em que se espalhariam os diversos grupos sociais que, de fato, compõem a sociedade. Por exemplo, associações, clubes, sindicatos, igrejas, intelectuais e etc.. Pode-se imaginar até mesmo um único indivíduo que queira defender as suas próprias ideias. O importante é que a “periferia” estaria associada por uma rede comunicativa, de forma que possa haver uma livre troca de discursos entre grupos. Entre a “periferia” e o “centro” haveria canais de comunicação para discursos racionais, de forma que pudesse haver uma vinculação entre as legítimas deliberações obtidas na “periferia” e as ações efetivas do “centro”. Os procedimentos democráticos e discursivos seriam responsáveis pela estruturação dos processos de formação racional da vontade e da opinião na esfera pública com a finalidade de solucionar solidariamente as questões práticas.

O modelo de democracia deliberativa peca em institucionalizar o chamado princípio do discurso, que garante uma base comunicativa racional de legitimação do jogo democrático. Este problema é mais grave na medida que, como Habermas mesmo admite, somente o sistema administrativo do poder público pode tomar decisões que resultem em ações concretas no sistema social. Nesse sentido, Habermas não defende nenhuma espécie de “democracia direta” baseada em assembleias populares. A dimensão comunicativa pode mostrar caminhos para o sistema administrativo, mas ela mesma não pode fazer o caminho. Por isso que as estruturas comunicativas devem ser capazes de criar “decisões vinculantes” junto com o poder público, para que se possa ter garantias da efetividade da decisão racional e legítima. A saída seria o princípio do discurso ser institucionalizado juridicamente. Através dos direitos fundamentais e dos princípios do Estado de Direito, ou seja, de uma forma mais sucinta, através do Direito¹²⁵.

¹²⁵ RODRIGUES, *op. cit.*, 2012.

1.6 A DEMOCRACIA REFERENDÁRIA

O exercício da soberania popular mediante os institutos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular, são positivados nos incisos I, II e III, do Artigo 14º da Constituição Federal do Brasil de 1988.

A dicotomia entre os anseios do povo e elitismo político gera constantes tensões sociais e jurídicas que levam a uma reflexão sobre as possíveis vias que poderiam solucionar ou, ao menos, amenizar a crise representativa.

O plebiscito teve sua origem registrada no século IV a.C, na *Lex Hortensia*, que possibilitou a participação dos plebeus no processo político da Roma republicana, uma forma de consulta popular antes da elaboração da lei, sendo que esta poderá ser confeccionada posteriormente¹²⁶ isto é, à função legislativa estatal sucede uma prévia consulta popular sobre dada matéria.

Por sua vez, “[...] o referendo é uma consulta ao povo sobre uma alteração legislativa, constitucional ou não. O legislativo aprova a proposição, mas esta somente terá aplicação após ser referendada pelo povo em consulta popular.”¹²⁷ A prática do referendo é oriunda do século XV, como forma de consulta ao povo para que este validasse as votações realizadas em assembleias de determinadas localidades suíças, como em Valais e Grisons.¹²⁸

Em linhas gerais, a diferença entre plebiscito e referendo se dá no momento da consulta popular; enquanto no plebiscito a consulta acontece antes da elaboração da lei; no referendo a consulta ocorre posteriormente a sua elaboração como meio de ratificação.

A iniciativa popular foi empregada pela primeira vez nos EUA, no Estado de South Dakota (1898), a seguir no Oregon (1904), e pode ser considerada como um instituto da democracia semidireta que visa a garantir a um dado número de eleitores a proposição de um projeto de lei junto ao parlamento, iniciando-se assim o processo legislativo.¹²⁹

¹²⁶ VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na República participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2013, p. 178.

¹²⁷ VIEIRA, 2013, p. 178.

¹²⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1998, p. 34.

¹²⁹ VIEIRA, *op. cit.*, 2013, p. 178.

Portugal, nos últimos anos, tem conhecido diversos momentos de mobilização social em torno do tema da saúde reprodutiva. A campanha realizada durante o referendo sobre aborto, em 2007, trouxe à luz a vitalidade da sociedade civil portuguesa. Áreas como a Sociologia e a Ciência Política, bem como um considerável volume de depoimentos pessoais de ativistas envolvidos/as na campanha sobre o referendo de 2007, posicionados/as ao longo de um espectro anti- e pró-escolha¹³⁰

Não há unanimidade nem na doutrina nem na prática dos diferentes países quanto à distinção entre o plebiscito e referendo, porém a Carta Magna brasileira fez opção por diferenciá-los, na medida em que estabelece a competência do Congresso Nacional para a convocação do plebiscito, mas o órgão pode apenas autorizar a realização do referendo; o legislador brasileiro, entretanto, através da edição da Lei nº 9.709/98, ao arropio de toda construção doutrinária e do próprio Texto Constitucional, praticamente equiparou os dois mecanismos, diferenciando-os apenas superficialmente, de modo muito criticável.¹³¹

De acordo com Benevides¹³², etimologicamente, a palavra plebiscito tem origem latina – *plebis + scitum* – e significava, na Antiga República Romana, “[...] a decisão soberana da plebe, expressa em votos [...]” na assembleia denominada *concilium plebis*; posteriormente, o instituto seria desnaturado, servindo à legitimação de déspotas, contribuindo para a imagem antidemocrática que ainda hoje muitos países têm dele.¹³³

Em alguns países europeus, o plebiscito é visto com cautela, uma vez que sua prática esteve relacionada a regimes totalitários e autoritários, a exemplo do nazismo. Inclusive, na França, o mecanismo aparece como “a deturpação do referendo”.

Para a doutrina francesa, se a deliberação tiver como objeto a aprovação de um homem, é consulta plebiscitária, configurando referendo se for relativo a questões políticas. Somente o resultado do referendo seria vinculante às autoridades, sendo o plebiscito uma deliberação consultiva. No entanto, existem

¹³⁰ SANTOS, Ana Cristina. Sociedade civil, democracia participativa e poder político: O caso do referendo do aborto, 2007. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 83, p. 191-195, dez. 2008.

¹³¹ GONÇALVES, op. cit., 2006.

¹³² BENEVIDES, op. cit., 1998

¹³³ GONÇALVES, op. cit., 2006.

tanto plebiscitos cujos resultados são obrigatoriamente vinculantes, como referendos meramente consultivos.

Adrian Sgarbi¹³⁴ defende que o plebiscito pode ser um instrumento de participação política, através do qual os eleitores decidem matérias em tese e alterações geopolíticas por ato próprio do legislativo, com possíveis repercussões indiretas na normatividade, não configurando, esta repercussão, sua decisão de fundo.

A Constituição Federal estabelece distinção entre os dois institutos referidos, não há dúvidas, conforme visto acima. A única experiência de plebiscito brasileira, sob o Texto Constitucional de 1988, encaixa-se nos conceitos acima descritos, como decisão de cunho político, desvinculada de uma norma específica. Igualmente, pela Constituição Federal, as consultas relativas às questões geográficas também deveriam fazer parte do conceito, até porque representam as maiores ocorrências do instituto pelo mundo, embora nunca tenha se verificado no Brasil uma consulta dessa natureza.¹³⁵

Há algumas classificações para o plebiscito, muito embora elas possuam função meramente acadêmica. Exclui-se classificação pelo elemento temporal porque a consulta plebiscitária é sempre *a priori*. Quanto ao âmbito de eficácia, podem ser internacionais, provenientes de acordos internacionais, ou internos, se previstos em normas exclusivas dos Estados; se internos, podem ser nacionais, estaduais ou municipais, de acordo com a área e habitantes a serem atingidos pela decisão. Se internacionais, podem ser de anexação, de secessão ou de união, segundo a modificação territorial a ser implementada.

Dentro das classificações possíveis dos plebiscitos, perquirir acerca da obrigatoriedade de sua convocação e da vinculação do resultado dessa consulta popular: será o plebiscito obrigatório quando estiver expressamente previsto em Constituição ou em lei regulamentadora que sua convocação é requisito necessário para a consecução de determinada medida?; será facultativo se não houver disposição expressa nesse sentido, ficando sua convocação à discricionariedade das autoridades? No Brasil, são plebiscitos obrigatórios aqueles previstos no art. 18,

¹³⁴ SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

¹³⁵ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

§§ 3º e 4º¹³⁶, da Constituição Federal, os quais se referem a questões geopolíticas envolvendo Estados-membros e municípios, bem como o do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, realizado em 1993.¹³⁷

A questão da vinculação dos poderes ao resultado do plebiscito, seja deliberativo ou consultivo, condiciona posicionamentos em ambos os sentidos. Segundo Eneida Desiré Salgado,¹³⁸ o plebiscito, para a maioria da doutrina, apresenta apenas um elemento a mais para a escolha do administrador ou do legislador.

Apesar de a Lei nº 9.709/98 não dispor sobre a questão, deve-se entender que seu resultado será vinculante em todas as hipóteses não concernentes a alterações geopolíticas. Nesse caso, a lei previu que, após a consulta, o resultado e os estudos de viabilidade sejam encaminhados ao Congresso Nacional para análise. Entretanto, se a resposta for negativa, os procedimentos devem ser encerrados, prevalecendo a vontade popular.¹³⁹

O referendo, de acordo com Benevides,¹⁴⁰ origina-se do termo *ad referendum* e, na prática, provém de localidades suíças, desde o século XV, de consultas à população para que se tornassem válidas as votações nas assembleias cantonais. Adrian Sgarbi¹⁴¹ salienta que o essencial do referendo traduz-se em uma norma que uma instituição representativa propõe, e um povo soberano que dela dispõe. Dessa forma, o referendo espalhou-se pelo mundo como um mecanismo de consulta popular. Possui larga utilização, em comparação com o plebiscito, sendo

¹³⁶ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) (BRASIL, 1988).

¹³⁷ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹³⁸ SALGADO, Eneida Desiré. O referendo como fase legislativa das emendas constitucionais. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 15, p. 55-77, jan/mar 2004.

¹³⁹ SALGADO, *op. cit.*, 2004.

¹⁴⁰ BENEVIDES, *op. cit.*, 1991.

¹⁴¹ SGARBI, *op. cit.*, 1999.

exemplos expressivos os referendos dos estados norte-americanos, os suíços e os italianos.

Para Jair Eduardo Santana¹⁴², o referendo é o instrumento político de participação popular que possibilita ao corpo eleitoral a manifestação positiva ou negativa, por intermédio do sufrágio, acerca das resoluções de um ou vários órgãos constituídos, seja legislativo ou seja administrativo. Benevides acredita que tende a predominar, no Brasil e no mundo, a ideia de que o referendo se vincula à deliberação sobre ato prévio dos órgãos estatais, para ratificar ou rejeitar (lei já em vigor ou projeto de lei, projeto ou norma constitucional); somente é cabível o referendo caso se refiram a atos normativos, legislativos ou constitucionais.

Adrian Sgarbi¹⁴³ define o referendo como um instrumento de participação política conjugada pelo qual os eleitores decidem a sorte de uma norma ou proposição legislativa concretamente disposta, por incidência direta e como decisão de fundo, seja por deferimento pelo Congresso Nacional de pedido feito por algum dos agentes legitimados (= referendo facultativo), seja por propulsão *ex lege* (= referendo obrigatório). É possível observar muita semelhança em todas essas definições. Um elemento destaca-se como caracterizador do instituto do referendo: a existência de uma norma.

A consulta referendária pressupõe a existência ou, pelo menos, a potencial existência de uma norma, a qual, para entrar em vigor, dependerá da aprovação dos cidadãos. Assim sendo, entende-se que o referendo é sempre parte do processo legislativo, representando uma fase da produção normativa, não necessariamente a última, devido à possibilidade de referendo consultivo.

Quanto ao tempo de realização, o referendo pode ser prévio, se ocorrer antes da elaboração da norma; e superveniente, quando decidir acerca de norma já elaborada e dependente de uma decisão positiva para aperfeiçoar-se e entrar em vigor. No que tange à iniciativa de propor a realização do referendo, ele pode ser parlamentar, governamental ou popular. Quanto à quantidade de matérias, pode ser uni e plurilegislativo. O instituto pode ser fechado, se somente comportar as respostas sim e não, ou de opção, com respostas alternativas. Há, ainda, o chamado referendo arbitral, destinado a resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo.

¹⁴² SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

¹⁴³ SGARBI, *op. cit.*, 1999.

Classificando-se o referendo de acordo com o objeto, pode ser arbitral, administrativo, legislativo, constitucional ou constituinte. O primeiro destina-se a resolver impasses entre o Legislativo e o Executivo. O referendo administrativo recai sobre atos da Administração Pública. O referendo legislativo refere-se à ratificação ou rejeição de leis infraconstitucionais, representando a consulta elemento essencial para Adrian Sgarbi,¹⁴⁴ que, inclusive, considera o referendo como sendo um ato complexo, formado por duas vontades distintas: a do Poder Legislativo e a popular.

O referendo constituinte tem lugar quando da aprovação de um novo Texto Constitucional pelos cidadãos, medida vinculada a imperativos de legitimidade constitucional. Por fim, o referendo constitucional é aquele destinado a reformar ou emendar a Constituição. Com relação a esta última espécie referendária, há uma discussão acerca da possibilidade, na sistemática constitucional brasileira, de se utilizar o referendo como fase essencial da aprovação de emendas constitucionais¹⁴⁵

No Brasil, não há referendo obrigatório, uma vez que o Texto Constitucional nada dispõe acerca disso. O art. 49 da Constituição prevê apenas que cabe ao Congresso Nacional autorizar o referendo, o que abre o leque de iniciativas de propositura. Como foi explicado, também podem propor referendos o Poder Executivo e a população, uma vez que o assunto não foi regulado pela Lei nº 9.709/98. Entretanto, essa lei alarga a competência do Legislativo na realização do referendo, pois no art. 3º dispõe ser sua a competência para a convocação dos referendos, mediante decreto legislativo, sendo que a Constituição apenas lhe conferia a tarefa de autorizar a realização¹⁴⁶ Agora, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional a análise da oportunidade e conveniência do referendo, porquanto pode não autorizar a consulta solicitada por outros legitimados, assim como pode autorizá-la e, por exemplo em casos de mudança de legislatura, não efetuar a convocação.¹⁴⁷

Com relação ao resultado da consulta referendária, pode o referendo ser meramente consultivo, vinculante ou deliberativo. Com relação ao tema, Urbano¹⁴⁸ destaca que o carácter deliberativo da consulta significa que os seus efeitos são vinculativos para os órgãos representativos, que terão de respeitá-los, dando-lhes

¹⁴⁴ SGARB, *op. cit.*, 1999.

¹⁴⁵ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁴⁶ BRASIL. Constituição, 1988, *op. cit.*

¹⁴⁷ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁴⁸ URBANO, Maria. *Benedita. O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto – configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998.

concretização. Os referendos consultivos, ou consultas populares, caracterizam-se por serem uma resposta expressa pelo povo, atribuído apenas o valor de uma simples opinião, deste modo não concorre de forma decisiva para a formação ou abandono de qualquer ato jurídico a ser realizado pelos seus representantes.

Para a doutrina majoritária, o referendo consultivo aconteceria antes da produção da norma, mas não haveria garantias de que a manifestação popular seria levada em consideração pelos seus representantes, pois a eles pertence a palavra final acerca da questão. A consulta popular não traz, nessa seara, efeitos jurídicos, mas tão somente políticos. Já o referendo deliberativo é sempre posterior à elaboração da norma, sendo o último requisito para sua entrada em vigor, e, por essa razão, o resultado da consulta vincula o legislativo.¹⁴⁹

A iniciativa popular na proposição de leis como um mecanismo constitucional de democracia participativa em que cidadãos reunidos possuem a faculdade de apresentar ao Poder Legislativo uma proposta de lei para apreciação. Urbano¹⁵⁰ apresenta algumas classificações ao mecanismo, a iniciativa popular pode ser direta ou indireta; é direta quando se apresenta um projeto fechado para o órgão representativo, que não pode nele interferir, nem para aceitar nem para rejeitar, sendo-lhe facultado apenas emitir considerações acerca da proposição. Já a iniciativa popular indireta, mais comum, é aquela mediante a qual a população apresenta o projeto para ser apreciado pelo Legislativo, que irá determinar sua aceitação ou sua rejeição. No que se refere ao objeto do mecanismo, a iniciativa popular pode ser legislativa, quando recai sobre a elaboração de uma lei, ou constitucional, se pretender a alteração de algum dispositivo constitucional.

1.7 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Em contraposição à democracia direta, ergue-se a democracia representativa, modelo já existente desde a Idade Média, que remonta ao tipo ideal de um governo perfeito o qual só pode ser o representativo.¹⁵¹ No Brasil, o princípio da democracia representativa é exercido através de eleições diretas, auxiliada pela Democracia

¹⁴⁹ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006

¹⁵⁰ URBANO, *op. cit.*, 1998.

¹⁵¹ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de: Manoel Inocêncio de Lacerda Santos Júnior. Brasília: UnB. 1980, p. 38.

Direta.¹⁵² Com a consagração do Estado de Direito, tomou força a ideia da democracia como meio de se garantir o interesse social, em detrimento de sentimentos particularistas. Primeiramente pensou-se em uma democracia direta, porém, a democracia representativa mostrou-se mais aplicável. Para tanto, seriam nomeados representantes eleitos por todo o povo, estes atuariam em nome da sociedade, agiriam como se fossem os próprios cidadãos que os elegeram que estivessem agindo.

Desse modo, é possível concluir que a Constituição de 1988 garante o princípio da democracia representativa como regra, mais o sistema de democracia direta, buscando garantir aos seus cidadãos participação plena nas decisões importantes a serem tomadas pelo Estado.¹⁵³ Um grande defensor e teórico deste modelo é Mill, o qual diz ser este o único modelo de governo capaz de satisfazer a todas as exigências da sociedade. Apesar de o ideal ser a participação efetiva de todos na sociedade, levando-se em conta o elevado número de habitantes, torna-se impossível a efetivação de uma democracia direta.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou outros mecanismos de soberania popular: o plebiscito, referendo e iniciativa popular – com a finalidade de propiciar a intervenção direta da população nos assuntos relevantes à Nação. A democracia representativa nasceu, como nota marcante de um regime político, com a ascensão do liberalismo político. Com o crescimento dos Estados, o que em princípio tornava impossível a participação direta de todo o povo na tomada de decisões, e adequando-se ao liberalismo econômico, que liberava o homem para preocupar-se unicamente com seu bem-estar particular, a eleição de representantes estava em consonância com o período do nascimento do capitalismo. De acordo com Knoerr,¹⁵⁴ o constitucionalismo evidencia-se quando há a permanência da garantia de participação, segundo os padrões da democracia liberal, mesmo porque essa estrutura afigurava-se bastante enxuta, suficiente, contudo, para o desempenho das reduzidas funções que lhe eram entregues ao desempenho.

Atualmente, pode-se conceituar a representação política, idealmente falando, como uma relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros, como comitentes e

¹⁵² CRUZ, Paulo. Márcio da. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004.

¹⁵³ MILL, op. cit., 1980.

¹⁵⁴ KNOERR, Fernando Gustavo. Representação política e globalização. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org). *Repensando a teoria do estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 163-180.

constituintes, autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos, nelas consentindo por antecipação, e assumindo, cada um, todas as consequências normativas derivadas das decisões do corpo de representantes como se as tivesse efetiva e pessoalmente adotado, e na qual, por outro lado, cada um dos representantes se obriga a tornar efetivos, no corpo legislativo, ao mesmo tempo, os valores fundamentais e comuns da ordem política e as concepções particulares acerca do interesse e do bem públicos daquele conjunto especial de constituintes que, com sua confiança, concorreram para a consecução de seu mandato¹⁵⁵

De acordo com José Afonso da Silva,¹⁵⁶ o mandato representativo é geral, livre e irrevogável. É geral porque, se eleito, não irá apenas representar quem o elegeu, mas todas as pessoas que vivem no território onde irá atuar. É livre justamente pela ausência de vinculação a seus eleitores, além de igualmente não ser preciso prestar contas de suas decisões e de seus votos ao povo. Finalmente, é irrevogável, pois, à exceção das hipóteses constitucionais, não há possibilidade de perda do mandato por descumprimento de promessas de campanha ou por votações contrárias aos interesses do eleitorado.

No Brasil, vigora o mandato essencialmente representativo, sem mecanismos fortes de controle dos Poderes Legislativo e Executivo. O Presidente da República, os governadores e os prefeitos são eleitos por meio do princípio majoritário em dois turnos, nos casos de não haver vitória por maioria absoluta de votos no primeiro turno, assim como os senadores, sem a previsão de um segundo turno. Já deputados estaduais e federais e vereadores são eleitos pelo sistema proporcional em turno único¹⁵⁷

Não são permitidas candidaturas avulsas no sistema brasileiro. Por essa razão, se diz que há uma “democracia de partidos”. Hans Kelsen¹⁵⁸ apresentou o novo perfil dos partidos políticos nos regimes democráticos, a partir do século XX, nos quais a moderna democracia fundamenta-se nos partidos políticos, cuja importância será tanto maior quanto maior for a aplicação encontrada pelo princípio democrático. Em consequência dessa circunstância, é possível conceber as

¹⁵⁵ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁵⁷ GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

¹⁵⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

tendências a dar uma base constitucional aos partidos políticos, a dar-lhes um estatuto jurídico que corresponda ao papel que exercem na prática: o de órgãos de formação da vontade do Estado.

O sistema representativo, contudo, dá claros sinais de esgotamento. A sociedade perdeu a confiança nos políticos que elege, pois não há nenhum tipo de controle acerca do respeito à vontade popular, sem mencionar as tão faladas, e quase impossíveis de serem refutadas, denúncias de corrupção. A população sente que os políticos, e a política, em geral, são desnecessários, e que pretendem apenas galgar cargos e posições, sem se importar com os reclames populares. Nas palavras de Zigmunt Bauman¹⁵⁹ “[...] as mudanças de governo não são um divisor de águas, mas no máximo uma ondulação na superfície de um rio a correr sem parar, monotonamente, com sombria determinação, em seu leito, levado por seu próprio ímpeto”.

A falta de identidade da população com os representantes possui forte ligação com as características do mandato representativo, o qual, para José Afonso da Silva¹⁶⁰, não será um governo de expressão da vontade popular, desde que os atos de governo se realizam com base na vontade autônoma do representante. No Brasil, vê-se, nitidamente, a separação entre a vontade e os interesses do povo e os atos dos representantes, muitos dos quais estão empenhados somente na defesa de interesses particulares. A concepção de mandato imperativo retorna à discussão na sociedade, não com as mesmas características de quando surgiu, assemelhando-se a um contrato de mandato civil, mas como “[...] instrumento de autenticação da vontade democrática”¹⁶¹.

O *recall* norte-americano – que é a revogação do mandato antes de seu término natural, por manifestação de parcela do eleitorado, e o *Abberufungsrecht* suíço, ou seja, a revogação coletiva dos mandatos em uma assembleia, são sugeridos como formas eficazes de controle da representação, representando, em verdade, instrumentos de democracia semidireta ou participativa, na acepção que aqui adotamos¹⁶²

¹⁵⁹ BAUMAN, Zigmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

¹⁶⁰ SILVA, *op. cit.*, 2003.

¹⁶¹ BONAVIDES, *op. cit.*, 1994.

¹⁶² GONÇALVES, *op. cit.*, 2006.

2 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POLITICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, com a finalidade de consolidar efetivamente o regime democrático no Brasil, criou mecanismos para tal fim, sendo um deles “[...] a participação popular na escolha dos seus representantes através do voto direto, secreto e periódico [...]”,¹⁶³ conforme determina o art. 60, § 4º, II, assegurando também as denominadas cláusulas pétreas, pois não podem ser alteradas, salvo com a elaboração de outra Constituição.

A Constituição Federal de 1988 adotou a democracia representativa, a qual deve ser exercida mediante mecanismos populares, conjuntamente pelo povo e seus representantes, por ele eleitos, mas, principalmente diretamente pelo povo, pois o próprio texto Constitucional prevê o povo como detentor do poder, do qual emana, conforme consta do art. 1º, parágrafo único. O cenário político mundial é marcado pela democracia representativa, mas não pela participação direta do povo e sim pela representatividade de políticos, tal como acontece no Brasil.¹⁶⁴

O voto é o dispositivo mais eficaz para a democracia representativa “[...] seguir o caminho que consolide o Estado como democrático [...]”. Entretanto, ainda não há no povo brasileiro uma consciência da função social e de transformação que tem o voto, pois é através dele “[...]que se constrói uma sociedade livre, solidária e justa, tornando a eleição vital para concretização de um regime democrático, pois, é com ela que o povo legitima o político para atuar em seu nome.”¹⁶⁵

Foi a evolução do direito constitucional que permitiu aos cidadãos fazerem parte, de forma concreta da democracia participativa, não somente escolhendo seus governantes, “[...] mas principalmente podendo atuar diretamente para que tenham seus anseios respondidos”. É com essa finalidade que os mecanismos de participação popular proporcionam ao povo a oportunidade de participar do cotidiano das decisões do Estado, pois são institutos que, quando bem estruturados, dão força de voz à soberania popular.¹⁶⁶

¹⁶³ COSTA, Luciana Gomes do Nascimento da. Mecanismos de participação popular no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18455&revista_caderno=9>. Acesso em dez 2018.

¹⁶⁴ *Idem – ibidem.*

¹⁶⁵ *Idem – ibidem.*

¹⁶⁶ *Idem - ibidem.*

2.1 OS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE DEMOCRACIA DIRETA: PLEBISCITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR

A primeira Constituição do Brasil, outorgada em 24 de março de 1824, não apresenta nenhum dos institutos da democracia direta.¹⁶⁷ Apenas o seu artigo 157 “[...] previa a responsabilização penal dos juízes de direito e dos oficiais de justiça [...]”¹⁶⁸ por meio de ação popular

Dom Pedro I enviou o projeto constitucional às municipalidades como uma espécie de consulta às bases para transparecer o documento aprovado pelo povo. A municipalidade de Itu, por influência de Diogo Antônio Feijó, foi a que mais contribuiu, juntamente com Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Olinda; apesar do artifício usado pelo Imperador, o documento apresenta caráter de outorga.¹⁶⁹

Na segunda Constituição, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não se verifica a presença de nenhum dos institutos, mas se expõe uma controvérsia quanto à necessidade da realização de um plebiscito para aprovação do seu texto final, conforme art. 7º, do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Todavia, a própria Constituição, em seus artigos 90 e 91, afirma que ela seria aprovada e reformada pelo Congresso.¹⁷⁰

A terceira Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934, não faz referência aos institutos da democracia e a quarta Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937, cita o instituto do plebiscito 14 vezes, sendo que não há nenhuma menção aos institutos do referendo e da iniciativa popular. Estabelecia, portanto, o plebiscito para regular questões territoriais de Estado (Art. 5º, parágrafo único); conferir poder deliberativo ao Conselho de Economia Nacional (Art. 63, parágrafo único); aprovar emendas, modificações ou reformas da Constituição em casos de divergência entre executivo e legislativo (Art. 174, § 4º); aprovar o texto constitucional (Art. 187)¹⁷¹

¹⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1824*, Página 7 Vol. 1. Rio de Janeiro, 1824.

¹⁶⁸ BENEVIDES, *op. cit.*, 1998., p. 112.

¹⁶⁹ IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e constituições brasileiras*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 20.

¹⁷⁰ PEREIRA, Juliano Sartor; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia semidireta como uma via à crise do sistema representativo. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, XIII, Universidade de Santa Cruz do Sul. (RS) *Anais [...] 25 maio 2017*.

¹⁷¹ BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, decretada

A quinta Constituição, promulgada em 18 de setembro de 1946, faz referência ao instituto do plebiscito uma única vez, sendo que o seu artigo 2º versa sobre questões de desmembramento, subdivisões e incorporações territoriais dos estados, embora a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, em seu artigo 22, tenha instituído o parlamentarismo, sendo que o seu artigo 25, dispõe sobre a realização de plebiscito para escolha entre parlamentarismo e presidencialismo.¹⁷²

O plebiscito realizado em 1963, segundo Sérgio Sérulo Cunha,¹⁷³ visava a reverter o golpe representado pela emenda parlamentarista à Constituição de 1946, que, face à renúncia do presidente Jânio Quadros, inviabilizara a posse do seu substituto constitucional, o vice-presidente João Goulart.

A sexta Constituição, formalmente promulgada em 24 de janeiro de 1967, apresenta um único dispositivo sobre consulta popular referente a questões territoriais municipais (Art. 14), tendo o cuidado de não mencionar termos como plebiscito, referendo ou iniciativa popular. Porém, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em seu artigo 14, faz referência à consulta popular para criação de municípios.¹⁷⁴

A sétima e vigésima Constituição do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, foi a única que abarcou simultaneamente os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular. O termo plebiscito aparece no Art. 14, I, (Princípio da soberania popular); no Art. 18, § 3º e § 4º (criação de Estados e Municípios); no Art. 49, XV (Competência do Congresso); e no Art. 2º, ADCT (Plebiscito sob forma e sistema de governo). O referendo, como instituto da democracia semidireta, apresenta-se nos artigos 14, II e 49, XV, (Princípios da soberania popular e Competência exclusiva do Congresso). A iniciativa popular aparece na Constituição quatro vezes, no art. 14, III (Princípio da soberania popular); no art. 27, § 4º (disposição quanto à presença da iniciativa nos Estados da Federação); no art. 29, XIII, (assegura a presença do instituto nos Municípios) e no art. 61, § 2º (estabelece os pressupostos à Iniciativa Popular).¹⁷⁵

pelo Presidente da República em 10.11.1937. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 10/11/1937, Página 22359. Rio de Janeiro, DF, 1937

¹⁷² PEREIRA; VIEIRA, *op. cit.*, 2017.

¹⁷³ CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Fundamentos de direito constitucional: constituição, lipologia constitucional, lisiologia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 179.

¹⁷⁴ PEREIRA; VIEIRA, *op. cit.*, 2017.

¹⁷⁵ BRASIL. Constituição, 1988, *op. cit.*

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho,¹⁷⁶ a formação de uma Assembleia Constituinte pressupõe a manifestação do Poder Constituinte que é a autoridade capaz de criar uma lei fundamental. A experiência brasileira, no tocante à criação da Assembleia Constituinte de 1987, foi fruto de um lento e penoso processo de redemocratização, motivado pela campanha “Diretas já” e conquistas eleitorais democráticas, que trouxeram uma mobilização e participação da sociedade civil organizada sem precedentes na história política do Brasil.

No período foram apresentadas 122 emendas populares sendo que três delas versavam sobre a participação popular: a Emenda Popular N° 21 que “Cria formas e instrumentos de participação popular”, apresentada por entidades do Rio de Janeiro e São Paulo, subscrita por 303.538 eleitores; a Emenda Popular n° 22 que “Dispõe sobre mecanismos de participação popular”, apresentada por entidades gaúchas, subscrita por 40.538 eleitores; e a Emenda Popular n° 56 que “Dispõe sobre os direitos de participação popular”, apresentada por entidades do Estado de Minas Gerais, subscrita por 35.000 eleitores.¹⁷⁷

Em primeira votação, foram aprovados os institutos do plebiscito, da iniciativa popular, do referendo e do veto popular, contudo, em segundo turno, foi apresentada emenda substitutiva excluindo o veto popular do texto constitucional.¹⁷⁸

Ao se fazer uma análise do Texto Constitucional, o instituto do plebiscito encontra-se positivado em quatro artigos, a saber: Art. 14, I; Art. 18, § 3º e § 4º; Art. 49, XV; e Art. 2º, do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). O artigo 14, inciso I, afirma que “[...] 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 [...]”.¹⁷⁹ Portanto, o plebiscito se constitui como um direito político do cidadão fundamentado no Princípio da Soberania Popular.

O artigo 18 refere-se à organização político-administrativa do Estado brasileiro, sendo obrigatória a consulta popular mediante plebiscito quanto à possibilidade de formação de novos Estados e Municípios, conforme redação dada respectivamente pelos § 3º e § 4º, trata-se, portanto, de plebiscito territorial¹⁸⁰.

A nova redação dada pela Emenda Constitucional n° 15, de 12 de setembro

¹⁷⁶ CANOTILHO, J. J. G, *op. cit.*, 2003, p. 65.

¹⁷⁷ PEREIRA; VIEIRA, *op. cit.*, 2017.

¹⁷⁸ SGARBI, Adrian, *op. cit.*, 1999, p. 25-26.

¹⁷⁹ BRASIL. Constituição, 1988.

¹⁸⁰ *Idem - ibidem*

de 1996, ao § 4º, do Art. 18, determina que a consulta seja dirigida “às populações dos Municípios envolvidos”, portanto, o plebiscito deverá ser feito com toda a população do município, e não apenas nos distritos interessados.¹⁸¹

O artigo 49, inciso XV, dispõe que “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: autorizar referendo e convocar plebiscito”¹⁸² Este artigo se constituiu em um impedimento à democracia semidireta, haja vista retirar do povo a legitimidade e competência em requerer plebiscitos ou referendos.

O Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispunha sobre a realização de um plebiscito sobre a forma e sistema de governo, que fora realizado em 21 de abril de 1993, cujo escrutínio resultou na escolha da República e do Presidencialismo.

No Brasil, no âmbito federal, o instituto do plebiscito foi empregado em 1963 para restabelecer o sistema presidencialista; e em 1993 para a escolha da forma e sistema de governo conforme supracitado. O emprego do instituto resume-se mais a nível regional com questões territoriais. O instituto do referendo apresenta-se positivado nos Art. 14, II e Art. 49, XV; o primeiro fundamenta o princípio da soberania popular, o segundo estabelece a competência exclusiva do Congresso para autorizar referendos. Nesse sentido, na consulta referendaria, o povo se restringe a opinar dizendo sim ou não a respeito de matéria já aprovada pelo Congresso.

O instituto do referendo, no cenário federativo brasileiro, só foi empregado uma vez em função da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Desse modo, o artigo 35 § 1º, que proibia a venda de armas, só teria eficácia se fosse aprovado pelo referendo popular de 23 de outubro de 2005.¹⁸³ A consulta popular resultou na manutenção da venda de armas de fogo e munições, apresentando 36,06% de votos “Sim”, e 63,94% de votos “Não”.

O instituto da iniciativa popular, no Texto Constitucional, foi positivado no Art. 14, III; Art. 27, § 4º, Art. 29, XIII e Art. 61, § 2º.¹⁸⁴

O artigo 14, inciso III, inclui a iniciativa popular no rol dos institutos de manifestação da soberania popular, admitindo-se “[...] que o povo apresente projetos

¹⁸¹ SGARBI, *op. cit.*, 1999, p. 137

¹⁸² BRASIL. Constituição, 1988.

¹⁸³ NERY JR, Nelson.; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: RT, 2006, p. 190.

¹⁸⁴ BRASIL. Constituição, 1988.

de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores.”¹⁸⁵

O art. 61 traz a inovação de incluir o cidadão no rol das demais autoridades detentoras de competência para propositura de iniciativa de leis complementares e ordinárias. No entanto, uma breve análise do seu § 2º, revela que os pressupostos são por demais excessivos, haja vista o altíssimo contingente de assinaturas necessárias à sua propositura: “[...] projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”¹⁸⁶

A redação do § 4º, “[...] a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estatal [...]”, do Art. 27 da Constituição, dispõe sobre a possibilidade de o instituto da iniciativa popular ser adotado no âmbito regional dos Estados membros.¹⁸⁷ Já o inciso XIII, do art. 29, diz respeito à iniciativa popular no âmbito dos municípios em base a cinco por cento do eleitorado municipal: “XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”¹⁸⁸

Somente quatro projetos de iniciativa popular devidamente apreciados pelo Congresso se tornaram leis. A primeira foi sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, em 1992; a segunda transformava crimes qualificados em crimes hediondos, em 1993; a terceira sobre combate a corrupção, em 1997; e a quarta, foi a lei da Ficha Limpa, de 2010.¹⁸⁹

Uma análise preliminar da Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998, revela que a execução do disposto nos incisos I, II e III do Art. 14 da Constituição Federal, é composta por tão somente 15 artigos.¹⁹⁰ O artigo 1º é uma mera cópia do artigo 14, e de seus incisos I, II e III, da Constituição Federal, denotando a pouca criatividade do legislador. Já o *caput* do artigo 2º é passível de crítica, haja vista não definir critérios que indiquem o que seria “matéria de acentuada relevância” como requisito às consultas populares. A expressão é subjetiva dando ampla margem de discricionariedade ao Legislativo para estabelecer um juízo de admissibilidade sobre qual matéria poderia ser submetida ao plebiscito ou ao referendo. Por sua vez, o

¹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros: 2014, p. 143.

¹⁸⁶ BRASIL, Constituição, 1988, op. cit.

¹⁸⁷ *Idem - Ibidem*

¹⁸⁸ *Idem - Ibidem*

¹⁸⁹ PEREIRA; VIEIRA, op. cit., 2017.

¹⁹⁰ BRASIL, Lei 9.709/1998, op. cit.

artigo 3º define o *quórum* mínimo de um terço dos membros de qualquer uma das Casas do Congresso Nacional para convocar plebiscitos ou referendos. O artigo 4º refere-se à formação de novos Estados devendo-se consultar a população interessada mediante plebiscito. Caso favorável envia-se o projeto às Assembleias Legislativas e sucessivamente ao Congresso para aprovação de lei complementar para a criação de um novo Estado¹⁹¹

O artigo 5º determina que o plebiscito territorial para formação de novos Municípios será convocado pela Assembleia Legislativa, o artigo 6º ordena que nas questões de competência dos Estados e Municípios, a convocação de plebiscito deve estar em conformidade com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.¹⁹²

No que tange ao artigo 7º, este determina que os plebiscitos territoriais consultem as populações envolvidas tanto do território que deseja se emancipar quando do território que sofrerá o desmembramento. Por outro lado, o artigo 8º expõe a prática quanto à realização do plebiscito e do referendo pela Justiça Eleitoral, como divulgação de informações, da data e forma de consulta, além de assegurar a gratuidade da difusão da matéria pelas partes interessadas na consulta popular.¹⁹³

O artigo 11 refere-se ao prazo de 30 dias para a convocação de referendos a partir da promulgação da lei ou adoção de medida administrativa, enquanto o artigo 12 submete os projetos de plebiscito e referendo às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional.¹⁹⁴

O artigo 13 limita-se a copiar o Texto Constitucional quanto aos pressupostos para que a iniciativa popular de um projeto de lei seja considerada válida, assim deverá ser subscrita por, ao menos, um por cento do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados, com no mínimo três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.¹⁹⁵

O artigo 14 simplesmente determina o prosseguimento da iniciativa popular desde que atendidas as demais exigências previstas na própria lei. Sendo que o artigo 15 é proforma determinando simplesmente que a lei 9.709/1998 entre em

¹⁹¹ BRASIL, Lei 9.709/1998, *op. cit.*

¹⁹² *Idem - ibidem*

¹⁹³ *Idem - ibidem*

¹⁹⁴ *Idem - ibidem*

¹⁹⁵ *Idem - ibidem*

vigor a partir de sua publicação.¹⁹⁶

2.2 O DINAMISMO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NA FÓRMULA DEMOCRÁTICA

O sistema representativo tem ligadura imediata com a democracia desde sua origem, no local considerado como o berço da civilização ocidental e palco de atuação de um dos principais líderes democráticos da História, o estadista Péricles (499-429 a. C.): Atenas, na Grécia antiga.

Como rememorado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹⁹⁷ o povo se reunia em assembleia na praça central denominada *Agora*, para discutir e deliberar sobre questões fundamentais da comunidade local, escolhendo o seu governante por sorteio, e não por eleição, por acreditar ser esse o meio mais legítimo – e isonômico – de seleção e funcionamento da democracia dita direta. A governabilidade local, portanto, a ele era confiada.

Montesquieu,¹⁹⁸ analisando as leis que impactavam diretamente a natureza do governo, já havia alertado que numa democracia:

[...] o povo é admirável quando escolhe aqueles aos quais deve delegar uma parte de sua autoridade. Ele deve ser determinado apenas por coisas que não pode ignorar e por fatos que se encontram à vista, pois todas essas coisas são fatos sobre os quais se está mais bem informado em praça pública do que um monarca em seu palácio.

Forçoso reconhecer que, mesmo no modo da democracia direta ateniense, dava-se início, portanto, ao processo de governabilidade legitimado pelo viés da representação política.

Charles Tilly¹⁹⁹ assentia a história de modo contrário. É um feroz contestador à inserção da civilização ateniense como sendo a precursora na criação e

¹⁹⁶ BRASIL, Lei 9.709/1998, *op. cit.*

¹⁹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva: 2001, p. 15.

¹⁹⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 2ª tiragem: 2000, p. 20.

¹⁹⁹ TILLY, *op. cit.*, 2013, p. 39-43.

implantação da democracia, de modo que autorizado fosse o recebimento do *status* de ancestral das democracias modernas. Assim o faz em decorrência das deficiências vistas ao exercício da cidadania, já que referido exercício se concentrava nas mãos de poucos, essencialmente dos homens adultos, livres e proprietários dos escravos que integravam aproximadamente a metade da população ateniense.

Na sua visão, a Europa e a América do Norte, especificamente no período do século XVIII, é que deveriam representar os lugares centrais de implantação da democracia, merecendo a titulação de pioneiras na criação de instituições de cidadania que, além de reservarem características semelhantes às das cidades-estados gregas e italianas, promoveram significativas mudanças na forma de relacionamento político entre Estado e seus cidadãos, consolidando os instrumentos jurídicos que garantiam efetivamente o engendramento de “consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes”.

Entretanto, com todo o respeito, por mais simplista que se pudesse revelar o modo de participação política ateniense, como dito por Joaquim Francisco de Assis Brasil,²⁰⁰ tratava-se de um modelo que se encontrava no seu estado puro, atravessando período rudimentar, porém com capacidade plena para corresponder ao paradigma da democracia moderna.

E desse modo o sistema representativo evoluiu *pari passu* ao desenvolvimento e maturidade do corpo social, trazendo uma consequência natural aos regimes democráticos: sua repaginação.

Ganhando novos contornos e naturezas jurídicas distintas a cada momento de consagração da democracia, na essência, quatro núcleos diferenciados de mandato representativo foram experimentados até se chegar à formula contemporânea vigente. Foram eles: mandato imperativo, mandato deliberativo, mandato por investidura e mandato por delegação.

O primeiro, defendido por Jean Jacques Rousseau, correspondia ao mandato representativo imperativo, ou seja, aquele no qual o representante, ora mandatário, se limitava a atender a vontade do grupo por ele representado. Pronunciava-se exclusivamente sobre as questões predeterminadas por esse grupo, assumindo o compromisso de prestar contas de suas atividades, sob pena de destituição do cargo

²⁰⁰ ASSIS BRASIL, *op. cit.* 1998, p. 17.

de mandatário a qualquer momento. Referido mandatário era concebido como simples procurador dos interesses da sua comunidade nomeante²⁰¹

O segundo – mandato deliberativo – era sustentado pelo Abade Emmanuel Joseph Sieyès. Introduzia a ideia de mandato livre, pautada na doutrina da soberania nacional, de representação de uma coletividade e não mais de um cidadão. Sua origem decorria dos movimentos revolucionários do século XVIII, consistindo na apresentação de um mandato “[...] desvinculado da vontade do grupo que elege o representante, podendo este decidir as questões nacionais livremente, sem imposições quanto ao atendimento de instruções de antemão estabelecidas.”²⁰² Para esse modelo representativo, na voz de José Joaquim Gomes Canotilho²⁰³ “[...] a representação política tem como ponto de partida a teoria da soberania nacional e a soberania nacional conduz ao governo representativo”.

O mandato por investidura – terceiro núcleo de mandato representativo – ganha vez juntamente com a institucionalização do partido político e a importante missão de colaborador direto no processo de seleção do governante. Trazia como linha de comando uma nova forma de exteriorização das opiniões pelo cidadão, qual seja, a de se jungir a composição governamental não mais às ordens exclusivas dos eleitos, mas também às ordens ditadas por seus partidos. Conforme lições de Monica Caggiano²⁰⁴

Ao partido, no novo contexto, compete: não só o enquadramento dos eleitores/representados como o dos eleitos/representantes, os dois polos da equação que se estabelece no jogo da conquista e do exercício do poder no ambiente das sociedades.

Segundo lições de Maurice Hauriou, a delegação de poderes da Nação para o Governo não era suficiente para equilibrar e harmonizar a comunidade social, senão a articulação de dois poderes distintos e opostos, o majoritário, ou da Nação, e o poder minoritário, ou do Governo. Melhor dizendo:

[...] o representante resta investido do poder de querer pelo todo, incorreto qualquer vínculo jurídico entre a vontade do eleitor, expressa pelo sufrágio, e a atuação do parlamentar. Como explicam Hauriou – Gicquel – Gélard, ao examinarem a posição do insigne mestre de Toulouse, os representantes não são comparáveis a

²⁰¹ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, 2010, p. 112; AGESTA, Luiz Sanchez. 7. ed. *Princípios de teoria política*. Madri: Editora Nacional, 1970, p. 273.

²⁰² CAGIANO, *op. cit.*, 1987, p. 17.

²⁰³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 113.

²⁰⁴ CAGGIANO, *op. cit.*, 1987, p. 17-18

mandatários, aproximando-se mais da figura dos *gerants d'affaires*, que podem ser submetidos a controles e, sobretudo, afastados pelo titular – a Nação.²⁰⁵

A quarta e última expressão dada pelos germânicos à representação política, segundo Georg Jellinek e Léon Duguit, foi a ideia de instituição jurídica na qual a pessoa coletiva passava a ser defendida por órgãos – pessoas jurídicas – incumbidas do exercício de uma função específica a favor daquela coletividade social. Uma visão positivista do mandato representativo, fundamentada na solidariedade social, que via no Parlamento a configuração de órgão direto da Nação e indireto do Estado²⁰⁶

Assim, em síntese, verifica-se que, com o aperfeiçoamento do processo de representação política, as Instituições Políticas acabaram se culminando no palco imediato à tomada de decisão dos negócios públicos, que devia seguir em favor da coletividade, mediante o exercício de mandato político por representantes devidamente eleitos pelo povo detentor do poder político soberano e, preferentemente, sob a condução natural de um partido político.

Na singela visão de Joaquim Francisco Assis Brasil:²⁰⁷

O mandato político é uma verdadeira procuração. Se o mandatário ou procurador não cumprir bem os seus deveres, se não curar convenientemente dos negócios do mandante, este tem o direito incontestável de cassar-lhe o mandato, de retirar-lhe a sua confiança, de anular a procuração.

Importante registrar que o faz por via da lei.

A lei, em todos esses mecanismos de representação política, foi, é, e sempre será o veículo que conduz a definição da organização política de um Estado e, conseqüentemente, a gestão dos atos de política pública. Sob responsabilidade do representante eleito, preferentemente em qualquer das cadeiras do Parlamento, está sua elaboração e inserção no ordenamento jurídico. Afinal, enquanto norma jurídica escrita, obrigatória e coercitiva, ou seja, jungida ao cumprimento e obediência por todos, tem sua formulação derivada de ato solene firmado por aquele que cumpre mandato, que é “[...] autoridade constituída, em função de um poder, que lhe é delegado pela soberania popular, que nela reside a suprema força do Estado”²⁰⁸.

²⁰⁵ *Ibidem - Idem*, p. 24.

²⁰⁶ CAGGIANO, op. cit., 1987, p. 24-25.

²⁰⁷ ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco, *op. cit.*, 1998, p. 84.

²⁰⁸ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 4v. Rio de Janeiro: Forense, 1993, pág. 62.

Como assinalado por Joaquim Francisco Assis Brasil,²⁰⁹ não obstante chamasse Democracia ao “[...] facto de tomar o povo parte efectiva no estabelecimento das leis e na designação dos funcionários que têm de executar-as e de administrar a cousa publica [...]” o povo, tomado em massa, se mostrava incapaz de fazer leis, governar e, especialmente, administrar seus negócios públicos, senão pelo corpo de representantes por ele eleito.

Na esteira do estabelecimento do regime político e sua concretização, Montesquieu,²¹⁰ ao dissertar sobre a importância das leis na democracia, já pontuava a importância daquelas atinentes ao exercício do direito de sufrágio, informando que “[...] é tão importante regulamentar como, por quem, para quem, sobre o que os sufrágios devem ser dados, quanto é numa monarquia saber qual é o monarca e de que maneira deve governar”.

Nessa senda, portanto, é que acabaram recebendo o Parlamento – enquanto local apropriado às discussões e deliberações de questões relacionadas à vida social e ao controle das ações governamentais – e os partidos políticos – “[...] corpos formados a partir do tecido social que desempenham a função de canalizar as aspirações e projetos políticos de determinada gama de indivíduos, organizando- os para o fim de alcançar o exercício direto do poder”²¹¹ visibilidade singular no contexto do sistema político-representativo.

2.2.1 A Importância dos Parlamentos e a Presença dos Partidos Políticos

Procurando contextualizar historicamente os parlamentos democráticos, sua origem, ao menos, formação embrionária, Claudio Lembo²¹², na síntese do necessário, elucidou, *in verbis*:

Lutero rompe com o Papado e Calvino elabora o modelo deuteronômico de governo, que se rege, conseqüentemente, pelo livro do Deuteronômio, integrante do Testamento Hebreu.

Essa forma de governo – deuteronômico – se estabelece por meio de assembleias, os presbitérios. Essa figura foi a célula dos parlamentos democráticos da modernidade, ou seja, das câmaras municipais, assembleias estaduais, Câmara Federal e Senado da República, na

²⁰⁹ ASSIS BRASIL, *op. cit.*, 1998, p. 15. As palavras são grafadas conforme o Português da primeira edição do livro que foi publicada em 1931.

²¹⁰ MONTESQUIEU, *op. cit.*, 1996. 2ª tiragem: 2000.

²¹¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 758.

²¹² LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri/SP: Manole, 2007, 24.

formatação federativa brasileira.

Vê-se, assim, que muito antes da clássica doutrina da Tripartição de Poderes do Estado, propagada por Montesquieu, em “*O Espírito das Leis*”²¹³, sob inspiração dos filósofos Aristóteles²¹⁴ e Locke²¹⁵ (1994), o Parlamento já havia ganhado forma, ainda que tímida ou não a sua existência.

Personificado pelo Estado de Direito no Poder Legislativo, a responsabilidade do Parlamento consiste em editar leis, por via dos representantes neles contidos e segundo a confiança recebida do povo que os elegeu. Afinal, já garantia Locke que “[...] o poder legislativo é o poder supremo em toda comunidade civil, quer seja ele confiado a uma ou mais pessoas, quer seja permanente ou intermitente [...]”; tem a competência de legislar na medida estabelecida pelo povo.

Das participações e deliberações no Parlamento, grupos políticos seletivos e organizados começaram a se firmar, assim como, paulatinamente, ganharam corpo e forma os partidos políticos, sob essa denominação, inclusive.

Caggiano²¹⁶ esclarece que há entre a institucionalização do princípio do governo representativo e do fenômeno partidário um elo, enfatizando ser este o “[...] fiel canalizador das tendências básicas da vontade nacional e relevante instrumento de seleção dos representantes do povo [...]” no funcionamento e na estruturação do poder político, justamente porque, conforme observações de Karl Loewenstein, consistiria o partido político o fator indispensável no processo do poder e, também, de Pinto Ferreira Jr.²¹⁷, para quem reclamava a democracia, inevitavelmente, a composição de um Estado de Partidos para seu regular desenvolvimento.

Como os partidos políticos se desenvolveram e evoluíram no bojo da representação política, conquistando espaços cada vez mais significativos no Parlamento, sua presença dentro do cenário político estatal democrático tornou-se, portanto, a principal peça do xadrez.

Assumiram uma função delicada e importante como canal oficial de expressão da opinião pública: mostrar ao eleitorado quais seriam as opções políticas possíveis

²¹³ MONTESQUIEU, *op. cit.*, 2000.

²¹⁴ ARISTÓTELES. *A política*. Edição especial. Tradução Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

²¹⁵ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. (Clube do Livro Liberal).

²¹⁶ CAGGIANO, *op. cit.*, 1980, p. 1-14

²¹⁷ FERREIRA JÚNIOR, Nilo Pinto. *O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal*. Revista Eleitoral TRE/RN, v. 25, 2011.

e quais pessoas seriam capazes de sua realização.²¹⁸

Não obstante sejam bastante criticados, porque expostos estariam, ou efetivamente estão, à possível formação de oligarquias internas, isto é, sob comando limitado às ordens de alguns poucos e poderosos representantes que o integram ou, então, expostos estariam aos processos de corrupção ou como instrumentos de poder econômico, na qualidade de objeto de manipulação pelo financiador que assume a propagação de sua imagem e de seus integrantes, os partidos políticos contêm virtudes que não merecem ser desconsideradas. Citando Hofmeister,²¹⁹ “[...] em todos os lugares, os partidos políticos fazem parte do grupo de instituições decisivas dos sistemas democráticos[...]” e Kelsen²²⁰ “[...] só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seria possível sem partidos políticos.”²²¹

Independentemente das considerações contrárias que se queira firmar, face à tendência de defesa de interesses particulares e não nacionais, consideradas por Bobbio como falsas, senão ridículas, “[...] cada membro do parlamento representa antes de tudo o próprio partido, assim como, num estado de camadas, o delegado representava antes de tudo os interesses da própria camada.”²²² (1986, p.138), não havia outra alternativa factível para o canal da representação política. Como reconhecido por Jehá:

Os partidos políticos, neste diapasão, surgem como alternativa à racionalização do processo de governo e de identificação entre eleitor e eleito. Entretanto, para se firmar como alternativa válida, o partido deve ser capaz de se depurar de seus vícios e ostentar uma estrutura interna democrática e livre de corrupção. Deve ainda ser financiado nos termos da lei, respeitar os demais partidos e os direitos fundamentais do homem, além de atuar permanentemente em prol da formação política do povo, com fundamento de ideais democráticos e buscando o poder pelo convencimento e pelo voto e nunca pela força.²²³

²¹⁸ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, 2010, pp. 113 e 150.

²¹⁹ HOFMEISTER, Wilhelm. Problemas da democracia partidária – América Latina à luz das experiências internacionais. In: Partidos políticos: quatro continentes. *Cadernos Adenauer*. Ano VIII, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, 2000 (p. 9-31), p. 10. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=946b212a-22c9-1584-3b8a-58bb2fde0e0d&groupId=252038>. Acesso em: 07 dez. 2018.

²²⁰, *Idem – Ibidem*, p. 10.

²²¹ JEHA, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009, p. 27-28.

²²² BOBBIO, *op. cit.*, 1986, p. 138.

²²³ JEHA, *op. cit.*, 2009, p. 27-28.

Para Pedro Rubez Jeah²²⁴, trata-se do jogo político democrático. A democracia, por característica própria, exige consenso na periodicidade de eleições livres por sufrágio universal, destacando-se os partidos políticos como seus atores principais e o processo eleitoral o modo principal de se fazer política.

Em resumo, portanto, mesmo com todas as vicissitudes históricas enfrentadas, tendo inclusive significado organizações hostis e de existência duramente criticada até o advento do período revolucionário do século XVIII, pelo próprio desenho do Estado Moderno que se seguia desprovido da figura do soberano e substituído pela do povo, as agremiações partidárias foram tomando formas e funções cada vez mais importantes no processo da representação política, assumindo corpo de partidos políticos e o cerne da operacionalização do poder no cenário político.

Nesse sentido, como explicam Caggiano e Lembo,²²⁵ as virtudes conquistadas pelos partidos políticos foram as de verdadeiros responsáveis por assegurar uma seleção, ainda que ilusória, entre diferentes alternativas; oferecer certa organicidade na administração do Estado; realizar sondagens responsáveis do eleitorado; reduzir a complexidade da escolha entre diversas opções eleitorais e, enfim, exercer o papel de mediador na política, funcionando como sistema de frenagem das pressões eleitorais sobre o polo governamental. E, mais. Consubstanciaram-se, efetivamente, um dos principais elementos de robustecimento das práticas democráticas, já assinaladas na doutrina de Hans Kelsen, aliás precursora do reconhecimento à existência de um Estado de Partidos.

2.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR CIDADÃ COMO SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A palavra participação está vinculada ao sentido de “tomar parte” de um grupo ou associação, porém pessoas podem fazer parte de grupos, organizações ou associações. Porém não tomar parte de suas decisões. A participação está assentada em bases efetiva e instrumental, que são complementares. A primeira compreende o sentimento de prazer em estar ou participar de atividades conjuntas;

²²⁴ JEHA, *op. cit.*, 2009, p. 27-28.

²²⁵ CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio. Dos direitos políticos. *In*: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.); PIRES, Antônio Cecílio Moreira *et al. Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009 (p.290/356), p. 328-329

a segunda remete à obtenção de mais efetividade e eficiência quando determinadas ações e práticas se realizam em grupo²²⁶

A participação da sociedade civil brasileira pode se dar em diversos setores. No setor de saúde, a participação começa efetivamente no final da década de 1970 com a intenção de democratização da saúde, apoiada também pelo movimento de redemocratização do País, na ocasião sob o regime autoritário da ditadura militar. A trajetória histórica da participação da sociedade civil enfatiza a institucionalização dos conselhos de saúde, como estratégia de participação da sociedade civil organizada no referido setor, bem como apresentar os conceitos das diversas formas de participação dos cidadãos, muitas vezes usados indistintamente como sinônimos, Carvalho²²⁷ define três tipos de participação: a comunitária, a popular e a cidadã, a partir de critérios como a temporalidade e o modo, a ação e o comportamento da sociedade frente às políticas sociais no campo da saúde. O primeiro tipo de participação está relacionado à complementação das políticas propostas pelo Estado, em que a sociedade participa para chancelar as políticas oficiais. Já a segunda remete à reação dos movimentos sociais à política estatal, representando a crítica e a radicalização política da população diante do sistema dominante. A terceira compreende a luta da sociedade para ter assegurado o que se compreende hoje como controle social²²⁸

A participação comunitária surgiu no início do século XX, ligada a movimentos de centros comunitários norte-americanos, que, prática e ideologicamente, buscavam dar resposta às insatisfações pelos aspectos sanitários e de pobreza daquele país introduzindo a Medicina Comunitária. Esse modelo de cuidados foi experimentado no Brasil em alguns centros de saúde criados com esse propósito, mas perdeu algumas de suas dimensões, como a integração regional e educacional, esta última responsável pelo desenvolvimento das ações de participação comunitária²²⁹

No modelo da proposta do “desenvolvimento da comunidade” de instituições americanas e numa perspectiva economicista criaram-se os Serviços Especiais de

²²⁶ BORDENAVE Juan E. Dias. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense; 2007.

²²⁷ CARVALHO, Antônio Ivo de *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam; 1995.

²²⁸ SILVA, Cláudio Valdevino e; SILVA, Diego Ferreira Lima; SOUZA, Elza Maria de. A Participação da sociedade civil na democratização do setor de saúde no Brasil. *Revista Brasileira de Educação Médica*, v. 37, n. 2, p. 254-259, 2013.

²²⁹ CARVALHO, *op. cit.*, 1995.

Saúde Pública (Sesp), autarquia financiada principalmente pela Fundação Rockefeller dos Estados Unidos, que disseminou várias unidades de saúde pelo interior do País, conciliando ações de promoção, educação em saúde e prevenção às ações curativas. Com base nessa perspectiva, a comunidade era vista de forma genérica com cunho funcionalista, social e culturalmente homogênea, em uma suposta predisposição à solidariedade, ao sentido coletivo.²³⁰

Da crítica ao modelo de saúde vigente e dos limites dos resultados das experiências da Medicina Comunitária, o Brasil viu crescer um novo modelo de participação, com objetivos focalizados em bens e serviços, desde a democratização no campo da saúde, reivindicando cada vez mais acesso universal e igualitário de serviços e ações nessa área.

A participação popular em saúde se incorporou aos movimentos sociais urbanos, sindicais, de classes profissionais e outros em ações reivindicatórias de melhorias na qualidade de vida e visando à diminuição das desigualdades dos brasileiros. Nesse período, ocorreu um deslocamento da dimensão técnico-sanitária da Medicina Comunitária para uma dimensão política, esses movimentos se fortaleceram por dois fatores: primeiro, as condições sociais degradantes da população brasileira, e segundo o enfraquecimento do regime autoritário vigente. Essas experiências participativas proporcionaram uma associação entre as demandas sociais, por acesso a bens e serviços de saúde, e as demandas políticas, pelo acesso ao poder, possibilitando uma integração nas relações entre Estado e sociedade civil.²³¹

Ainda segundo o autor, os órgãos colegiados acoplados ao aparato estatal são evidenciados pela formação de diversos conselhos nas mais diferentes áreas da atuação estatal, tais como a comissão gestora do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP).

A perpetuação do modelo médico-assistencialista ocorreu verticalmente pelo Estado, através da regulamentação do setor. Ao longo da década de 1980 ocorreram diversas normatizações que consolidaram o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e aprofundaram o caráter técnico-administrativo do CNS, com a criação de câmaras técnicas, com atribuições de examinar e propor soluções a assuntos específicos nas diversas áreas da saúde. O CNS sofreu modificações na

²³⁰ SILVA; SILVA; SOUZA, *op. cit.*, 2013.

²³¹ CARVALHO, *op. cit.*, 1995.

composição do seu colegiado com a ampliação do quadro de membros institucionais, em detrimento do segmento sociedade civil com o fortalecimento do poder das câmaras técnicas nas decisões. Com essa mudança, o referido Conselho passou a contar com 23 membros. Nesse contexto, observa-se que, apesar das mudanças, ainda permanece um longo distanciamento entre o CNS e a sociedade, tendo apenas o caráter de representatividade controlada, e, portanto, limitada.

Em 1970, houve uma mudança no Conselho Nacional de Saúde, pois sua fundação data de 1937, e tinha por objetivo a articulação entre Estado e sociedade; foi instituído o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 1937, pelo então Ministério da Educação e Saúde, que tinha como atribuições assessorar esse Ministério no campo da saúde. Após sua reformulação, em 1970, o CNS passou a ter a atribuição de examinar e emitir pareceres sobre questões da saúde e emitir opinião que, por força da lei, requer sua apreciação. Quanto a sua composição, contava com um colegiado de quinze conselheiros, escolhidos pelo Poder Executivo, e entidades de classe ligadas à saúde²³²

As Ações Integradas de Saúde (AISs), desenvolvidas no interior da Previdência Social, privilegiam o financiamento público, estimulam a atenção ambulatorial em detrimento da hospitalar, alcançando uma expansão da cobertura, melhorando a qualidade dos serviços e, principalmente, mesmo que de forma dependente de convênios, a criação de colegiados de gestão, como as Comissões Interinstitucionais, compostas por gestores governamentais, prestadores públicos e privados de saúde e usuários que se constituíram na primeira tentativa de descentralização do sistema de saúde.²³³

Um grande avanço na área de saúde foi proporcionado pelas Ações Integradas de Saúde. Segundo Jairnilson Silva Paim²³⁴ as instâncias deliberativas são permeáveis à negociação política com as comissões e conselhos gestores, tanto em nível central quanto no plano local. Os conselhos, compostos por gestores, prestadores de serviços, profissionais de saúde e representantes de usuários, passaram a desenvolver ações políticas, reconhecendo a diversidade e as peculiaridades, com a possibilidade concreta de participação popular organizada. O

²³² SILVA; SILVA; SOUZA, *op. cit.* 2013.

²³³ GERSCHMAN, Sílvia. *Democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2004.

²³⁴ PAIM Jairnilson Silva. Ações integradas de saúde (AIS): por que não dois passos atrás. *Cad Saúde Pública*, v. 2, n. 2, p.183-187, 1986.

autor reitera que a participação no campo da saúde passou da retórica institucional para a formal, através de convênios, termos aditivos e termos de adesão, possibilitando a representação nas comissões interinstitucionais, cabendo aos movimentos organizados a fiscalização de sua efetivação.

Os conselhos gestores municipais são órgãos colegiados que congregam representantes da sociedade civil e da sociedade política, atuantes institucionalmente ao lado do Executivo Municipal na formulação, execução e controle das políticas públicas. Porém, a eficácia depende do interesse público na reordenação da relação entre Estado e sociedade civil. Definitivamente, esse movimento resultará em uma nova forma de fazer e entender a política no país, através de uma mudança cultural na forma como é exercida. Resta para o Estado a seguinte opção: parar de governar o povo para governar para e junto ao povo²³⁵.

Os movimentos da sociedade civil organizados, que no campo da saúde ficaram conhecidos como o Movimento Sanitário, ocuparam espaços institucionais, e propuseram mudanças na política de saúde. O Projeto da Reforma Sanitária foi alicerçado por um conceito ampliado de saúde o qual a compreende como um fenômeno social e um exercício de cidadania, sendo, desta forma, dever do Estado assegurar melhores condições de vida e saúde e prevenir os agravos que possam ameaçar a população. Para isso, esse movimento propôs a criação de um sistema único de saúde de caráter público, descentralizado e hierarquizado nas unidades de atenção à saúde, por meio do qual a participação da população ocorreu no controle, na organização dos serviços e na utilização dos recursos financeiros. Em linhas gerais, essas foram as propostas que se tornaram definidoras da reforma durante a VIII Conferência Nacional de Saúde.²³⁶

Os conselhos municipais como espaços de participação, discussão e deliberação são reconhecidamente um espaço privilegiado de exercício da cidadania e fundamental no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de controle da sociedade sobre as ações do governo. De acordo com Diegues,²³⁷ é um processo ainda em construção e bastante complexo, submetido à correlação de poder que se estabelece tanto no interior da sociedade, bem como dessa para com

²³⁵ SANTIN, J. R.; PANDOLFO, B. P.. Participação e conselhos gestores municipais. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS*, v. 8, n. 16, jul/dez. 2016.

²³⁶ GERSCHMAN, op. cit., 2004.

²³⁷ DIEGUES, G. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out 2013.

o Estado, estando relacionado também às condições de participação e à diversidade de atores que representam diferentes interesses. Portanto, as conjunturas institucionais deste processo requerem ainda muita atenção, isto por que, representam um canal de respostas à democratização das políticas públicas na ampliação do controle social sobre as decisões governamentais.

A sociedade organizada muito contribuiu para a redemocratização do país, através do chamado terceiro setor que abrange as organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), associações, agências e orçamento participativo, conforme se demonstrará a seguir,

2.3.1 Mudanças na Participação da Sociedade na Democracia

A década de 1990 expressou um marco na história da sociedade brasileira, como afirma Correia²³⁸ pois nela ocorreram grandes transformações no mundo do trabalho e na legalização da saúde, como política pública universal; mas, ao mesmo tempo em que os direitos eram garantidos legalmente, as mudanças econômicas implicaram a não efetivação integral e plena desses direitos, especialmente com relação à política nacional de saúde, haja vista o processo de reforma gerencial do aparelho estatal, implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Plano Diretor de Reforma do Estado, nos anos 1990, o qual prosseguiu nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, guardando suas particularidades, uma vez que os governos petistas pleiteavam caminhar na direção de um governo nacional-desenvolvimentista, enquanto o governo do PSDB e suas alianças, liderado por FHC, era adepto da reforma do Estado e a integração da economia brasileira à globalização e aos ajustes macroeconômicos.

Dessa forma, a política vem sendo tensionada por projetos com interesses antagônicos, um que se refere ao projeto do capital, defendendo as reformas recomendadas pelo Banco Mundial e o outro que diz respeito ao projeto de setores progressistas organizados pela sociedade civil que luta pela garantia dos direitos sociais preconizados na Constituição Federal brasileira de 1988. Saliencia-se que, no contexto histórico, cabe defender o segundo projeto que prioriza a participação da

²³⁸ CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

sociedade civil de forma organizada, nos mecanismos de controle social. Assim, é necessário que os espaços dos conselhos sejam realmente instâncias de defesa e conquista de direitos e de pressão política e controle social, contribuindo para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no Brasil.²³⁹

Para compreender o significado da participação social mediante a atuação dos Conselhos de Saúde na conjuntura atual, é imprescindível tratar do processo de democratização que alicerça tal conquista social. A democracia no Brasil emergiu após o processo de redemocratização da sociedade ocorrida na década de 1980, que culminou com a Constituição Cidadã de 1988. Todavia não se pode perder de vista que o capitalismo é, na sua essência, incompatível com a plena democracia à medida que preserva os imperativos da acumulação e reduz todas as práticas humanas a mercadorias, conformando processos que escapam ao poder democrático²⁴⁰.

Um capitalismo humano, “social”, verdadeiramente democrático e equitativo é mais irreal e utópico que o socialismo. O capitalismo é estruturalmente antitético à democracia não somente pela razão óbvia de que nunca houve uma sociedade capitalista em que a riqueza não tivesse acesso privilegiado ao poder, mas também, e principalmente, porque a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, ter este de se submeter aos ditames da acumulação de capital e as “leis” do mercado.²⁴¹

Em vista do exposto, questiona-se sobre a contraditória relação entre democracia, na concepção liberal, e capitalismo uma vez que no capitalismo se convive com a tensão entre a necessidade de estabilidade econômica e social. De acordo com Vieira²⁴² “[...] a noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade [...]”. Portanto, essa concepção, assim como a do liberalismo, está fundamentada no capitalismo monopolista que acompanha os reveses da economia mercantilista. Além do exposto, a concepção de uma sociedade democrática pautada no realismo elitista

²³⁹ COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

²⁴⁰ WOOD, Ellen Meiksen. *Democracia contra capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

²⁴¹ WOOD, *op. cit.*, 2003, p. 8, destaques no original.

²⁴² VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 189.

“[...] ao negar a competência do cidadão comum, nega aspectos considerados centrais no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão”²⁴³. A sociedade desigual evidenciada no modo de produção capitalista leva à descaracterização do conceito de cidadania, e

[...] no âmbito da democracia liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe sobre a outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade da cidadania [...] A cidadania revela-se indispensável à continuidade da desigualdade, e não entra em conflito com ela [...] revestida da forma de igualdade jurídica, ela se desenvolve a partir da luta pela conquista de certos direitos e posteriormente através da luta para usufruir deles [...] assim, a cidadania representa um princípio de igualdade, desdobrado em diversos direitos que foram acrescentados aos poucos.²⁴⁴

Em vista do exposto, questiona-se sobre a contraditória relação entre democracia, na concepção liberal, e capitalismo uma vez que no capitalismo se convive com a tensão entre a necessidade de estabilidade econômica e social. De acordo com Vieira²⁴⁵ “[...] a noção de democracia, que constitui a base da democracia liberal, se vincula à igualdade de oportunidades segundo a capacidade de cada indivíduo, e não à igualdade real na sociedade [...]” portanto, essa concepção, assim como a do liberalismo, está fundamentada no capitalismo monopolista que acompanha os reveses da economia mercantilista. Além do exposto, a concepção de uma sociedade democrática pautada no realismo elitista “[...] ao negar a competência do cidadão comum, nega aspectos considerados centrais no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão”.²⁴⁶

Acrescenta-se que a concepção liberal de Estado parte da compreensão de que cada indivíduo deve buscar seu bem-estar e de sua família, através da venda da sua força de trabalho, baseia-se na liberdade em detrimento da igualdade. Essa concepção está ligada à ideia de Estado restrito ou Estado mínimo, em que a intervenção estatal “[...] deve restringir-se a regular as relações com vistas a garantir

²⁴³ TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

²⁴⁴ VIEIRA, *op. cit.*, 2004, p. 190; suprimimos.

²⁴⁵ *Idem – ibidem*, p. 189.

²⁴⁶ TEIXEIRA, *op. cit.*, 2001, p. 34

a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado”²⁴⁷. Numa vertente contra-hegemônica, autores contemporâneos destacam a importância da democracia no socialismo e rejeitam as concepções de democracia associadas ao liberalismo, em que pese a identificação da classe trabalhadora como protagonista do processo de democratização.

György Lukács²⁴⁸, abordando a concepção de democracia, “[...] prefere corretamente usar o termo ‘democratização’, já que, para ele, trata-se aqui ontologicamente, de um processo e não de um estado”.²⁴⁹

No cenário da correlação de forças, identifica-se a disputa por uma concepção mais ampliada de democracia (democracia de massas), que avança significativamente da concepção de democracia alcançada pelos liberais (democracia liberal) em seus aspectos sociais e políticos, incorporando algo fundamental, a democracia econômica, que representa a democratização da riqueza socialmente produzida. Para Coutinho²⁵⁰, ocorre uma superação dialética, na qual “[...] a primeira [democracia de massas] cancela, conserva e eleva a nível superior as conquistas da segunda [democracia liberal]”

Frisa-se que, com a demanda pela democratização no Brasil nos anos 80 do século XX, ocorreu a reafirmação da ideia de democracia participativa e a ampliação dos espaços decisórios, como os conselhos de saúde, que têm a Carta Magna como espaço fecundo para sua efetivação. A participação social instituída no aparato constitucional é resultado direto do aprofundamento do debate e da defesa imperativa da democracia como princípio constitucional, uma vez que o processo de redemocratização legitimado pela Constituição de 1988 estabeleceu o modelo da democracia participativa, incorporando elementos da participação e controle social, estimulando a criação, juridicamente, dos canais de participação popular, por meio de organizações representativas para elaboração, formulação e implementação das políticas públicas e do controle social em níveis federal, estadual e municipal. Os espaços referem-se ao orçamento participativo, fóruns, conferências, seminários, conselhos comunitários, conselhos gestores, entre outros.

Assim, em vista do exposto, cabe sinalizar que a participação cidadã não tem

²⁴⁷ BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivonete. *Políticas sociais – fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 62.

²⁴⁸ LUKÁCS, György. *L'uomo e la democrazia*. Roma: Lucarini, 1987.

²⁴⁹ *Idem - ibidem*, p. 23.

²⁵⁰ COUTINHO, op. cit., 2000, p. 38; acrescentamos.

uma longa trajetória na sociedade brasileira, pois o período que a precede é marcado pelo regime ditatorial e pela democracia - apenas - representativa, uma vez que as elites econômicas participavam, por meio de vias informais e formais, das decisões tomadas²⁵¹, ou seja, a participação se restringia aos segmentos sociais e economicamente favorecidos, colocando à margem a participação de toda a sociedade. Emergiu daí a natureza da participação reivindicada no campo da saúde.

No Estado Democrático de Direito é necessário que a defesa da democracia participativa seja feita por parte dos movimentos sociais, pois legitimam a conformação deste Estado numa perspectiva ampliada e dos canais de participação das classes subalternas. Dessa forma, “[...] um projeto político é democrático quando não se reduz a um conjunto de interesses particulares de um grupo, organização ou movimento”²⁵². Assim, pontua-se, que entender como se constroem os projetos políticos societários em disputa e o seu movimento na dinâmica da realidade brasileira, assim como estar atento perante as ameaças ao Estado Democrático de Direito e o avanço do ultraneoliberalismo significa observar e se posicionar na correlação de forças em constante movimento na sociedade, pois estas incidem sobre o lugar e o poder que emana do controle social.

Os conselhos se constituem em mecanismos fortes para efetivação do controle social, à medida que se configuram em espaços nos quais os setores organizados na sociedade civil têm a possibilidade de acompanhar o destino dos recursos públicos, além de formular e deliberar sobre a política de saúde. Compreende-se que o controle social está intimamente ligado às relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil, assim como dependerá da correlação de forças existente no dado momento histórico. Assim, para entender o surgimento dos conselhos de saúde no Brasil, como instrumentos de participação e controle social, é necessário analisar a conjuntura política, econômica e social em que emergiram. Sabe-se que, no contexto moderno, “[...] os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais”²⁵³. Com o ressurgimento dos movimentos populares, a partir da segunda metade da década de 1970, no quadro de crise do capitalismo e

²⁵¹ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Wernek; CAVALCANTI, Maria de Lourdes; CABRAL Marta de Pina. Participação em saúde: do que estamos falando? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009.

²⁵² GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 36.

²⁵³GOHN, *op. cit.*, 2007, p. 66.

do fim do milagre econômico, os movimentos ascendem na luta por melhores condições de trabalho através de greves e manifestações, ou seja, é alicerçado na reorganização da sociedade, nos seus atos de repúdio à ditadura que emergem, nos anos de 1980, os conselhos populares como expressão democrática de participação social e, principalmente, como mecanismo de controle social. Para Correia

[...] tais mudanças na relação entre Estado e sociedade vão implicar a mudança de caráter do controle social. Abre-se a possibilidade de a sociedade, por meio dos movimentos populares e sindicais, interferir nas ações do Estado.²⁵⁴

As mudanças sociais anunciadas neste subitem contribuíram, sobremaneira, para se firmar a democracia no Brasil.

2.3.2 Os Conselhos no Cenário Democrático

Os conselhos gestores foram a grande inovação nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm um papel de instrumento de mediação na relação sociedade/Estado e são legalmente instituídos pela Constituição Federal de 1988, e em outras leis infraconstitucionais posteriores, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população²⁵⁵. Os conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes sujeitos políticos. São espaços de decisão nos quais atores governamentais e representantes da sociedade civil disputam o destino dos recursos públicos, estabelecendo prioridades para sua distribuição, definição de seus beneficiários e o modelo a ser adotado para sua distribuição.²⁵⁶

Atualmente, segundo Fedozzi²⁵⁷, existem duas tendências analíticas sobre o papel dos conselhos: a primeira que os considera como conquistas democráticas e importantes formas de exercer o controle social sobre o Estado e influenciar as

²⁵⁴ CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003, p. 60.

²⁵⁵ GOHN, *op. cit.*, 2007.

²⁵⁶ FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*. n. 88, ano XXVII. São Paulo: Cortez, 2006.

²⁵⁷ FEDOZZI, Luciano Joel. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia e LOBATO, Lenaura (org). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes. 2009.

decisões sobre as políticas públicas; e a segunda que atribui certo “[...] descrédito na importância dessas novas esferas democráticas de participação”, desde a avaliação de que os conselhos estariam “[...] esvaziados de poder, seriam manipulados pelos governantes e teriam se tornado formas de controle que evitam as pressões diretas [...]”, chegando a expressar a possibilidade da retirada de representantes de entidades da sociedade civil nos conselhos.²⁵⁸ É fato que os conselhos se constituem em espaços tensos, nos quais os diferentes interesses estão em disputa, de forma que podem reafirmar o que está posto ou ultrapassar os limites expressos na ordem social vigente, tendo em vista a construção de um novo projeto societário que beneficie a todos. Tais limites existentes no domínio dos conselhos e, de acordo com Correia, se referem às

[...] barreiras para o exercício do controle social, que são inúmeras, vão desde a ingerência política na escolha dos conselheiros, falta de informação dos conselheiros, desarticulação com suas bases, pouca força de mobilização das entidades representadas, o que, por sua vez, é reflexo da desmobilização da sociedade, cooptação de lideranças em troca de favores, pouca transparência dos gestores no uso dos recursos, manipulação dos Conselhos para legitimar gestões, pouca visibilidade social das ações dos Conselhos, o descumprimento das suas deliberações por parte dos gestores.²⁵⁹

Diante dos limites inerentes ao espaço dos conselhos, ressaltam-se, ainda, os interesses contraditórios que perpassam na sociedade civil e que também estão presentes nos conselhos, em que cada segmento representado pode defender interesses divergentes, de forma a legitimar o que está posto para a política de saúde ou de interferir para que as ações e gastos do Estado estejam direcionados a atender as reais necessidades da população. Nesse sentido, reafirma-se a perspectiva de participação social nos mecanismos de controle social em defesa dos interesses das classes subalternas, considerando que ela é fundamental para garantia dos direitos sociais e, sobretudo, para que se tenha como horizonte a construção de um novo projeto societário coerentemente vinculado às dimensões das classes subalternas em luta pela obtenção de sua hegemonia e na perspectiva de extrapolar os limites inerentes a efetivação do controle social.²⁶⁰

²⁵⁸ *Idem - Ibidem*, p. 209

²⁵⁹ CORREIA, *op. cit.*, 2005, p. 175.

²⁶⁰ GOHN, *op. cit.*, 2007.

2.3.3 As Organizações Sociais e a Lei 9.648/1998

As organizações não governamentais (ONGs) são as instituições que mais se aproximam das definições de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), pois uma OSCIP é

[...] uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Ou seja, as entidades típicas do terceiro setor.²⁶¹

As OSCIPs são regulamentadas pela Lei 9.637/1998, porém esta lei é questionada no Supremo Tribunal Federal mediante duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn): a ADIn nº. 1.923²⁶², ajuizada em 01 de dezembro de 1998, interposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e Pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), os quais questionam a Lei 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização, bem como o inciso XXIV, artigo 24, da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações), com a redação dada pela Lei 9.648/98; e a ADIn nº 1.943, ajuizada no dia 13 de janeiro de 1999, interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A ADIn nº. 1.923/98 entrou em pauta no Supremo Tribunal Federal no dia 31 de março de 2011, e o Ministro do STF Ayres Britto, foi favorável parcialmente à mesma. No entanto, ocorreram solicitações de vista dos autos pelo ministro Luiz Fux e, posteriormente, pelo Ministro Marco Aurélio. A matéria foi julgada no dia 16 de abril de 2015, e o voto do Ministro Luiz Fux foi o condutor do julgamento; para ele:

Em outros termos, a Constituição não exige que o Poder Público atue, nesses campos, exclusivamente de forma direta. Pelo contrário, o texto constitucional é expresso em afirmar que será válida a atuação indireta, através do fomento, como o faz com setores particularmente sensíveis como saúde (CF, artigo 199, parágrafo 2º) [...] cabe aos agentes democraticamente eleitos a definição da proporção entre a atuação direta e a indireta, desde que, por qualquer modo, o resultado constitucionalmente fixado – a prestação dos serviços sociais – seja alcançado. Daí porque não há inconstitucionalidade na opção, manifestada pela Lei das OSs [...]

²⁶¹ O QUE É Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. (13/11/2017) In: *SEBRAE Nacional*. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b1741_0VgnVCM1000003b_74010aRCRD>. Acesso em: 18 dez. 2018.

²⁶²BRASIL, *op. cit.* ADI n. 1.923-5/DF; suprimimos

publicada em março de 1998, e posteriormente reiterada com a edição, em maio de 1999, da Lei nº 9.790/99, que trata das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pelo foco no fomento para o atingimento de determinados deveres estatais²⁶³.

De acordo com o documento do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.923, o Ministro Fux compreendeu que “[...] as OSs exercem um papel social extremamente relevante, porque, na verdade, elas têm uma participação coadjuvante em serviços que não são exclusivos do Estado, e que a própria Constituição Federal admite essa coparticipação particular”.²⁶⁴ No que se refere à contratação de pessoal e de obras e serviços “[...] deve, sim, ser posto em prática de modo impessoal e objetivo, porém sem os rigores do concurso público”²⁶⁵

O voto do Ministro Luiz Fux foi acompanhado pela maioria do STF. Para o Ministro Gilmar Mendes deve-se “[...] buscar um novo modelo de administração que possa, eventualmente, revelar-se mais eficiente do que aquele que se atinge na forma tradicional, mas sob os controles do próprio Estado [pois] os recursos continuam sendo recursos públicos”.²⁶⁶

Corroborando, o Ministro Ricardo Lewandowski afirmou que “[...] a solução dada para o caso pelo Ministro Fux [...] é a mais adequada, para permitir que essas instituições subsistam prestando relevante serviço público”²⁶⁷ (Idem, p. 144). Portanto o voto do Relator, Ministro Ayres Britto foi parcialmente vencido, com o indeferimento da ADIn nº. 1.923/1998 pelo STF. Ressalta-se que essa decisão do STF contraria o posicionamento do controle social na saúde, quando a 14ª Conferência Nacional de Saúde deliberou,

Rejeitar a cessão da gestão de serviços públicos de saúde para as Organizações Sociais (OSs), e solicitar ao Supremo Tribunal Federal que julgue procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.923/98, de forma a considerar inconstitucional a Lei Federal nº 9.637/98, que estabelece esta forma de terceirização da gestão.²⁶⁸

Diante do exposto, percebe-se mais uma vez, o discurso da falsa ideia de ineficiência do Estado para gerir a política de saúde sendo reafirmado pelos integrantes do Poder Judiciário. Em outras palavras, isso significa que, por detrás do

²⁶³*Ibidem - Idem*

²⁶⁴ BRASIL, *op. cit.* ADI n. 1.923-5/DF

²⁶⁵ *Idem - Ibidem*

²⁶⁶ *Idem – Ibidem*; acrescentamos.

²⁶⁷ *Idem – ibidem*

²⁶⁸ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Relatório da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: Política pública, patrimônio do povo brasileiro*, p. 36. Brasília, 2012.

argumento da ineficiência, esconde-se a defesa de um Estado mínimo. O que se verifica é que as orientações neoliberais dos organismos financeiros internacionais têm reverberado na justiça brasileira e, de acordo com os estudos de Candéas²⁶⁹ (2008, p. 160), as recomendações do BM para o Judiciário têm como objetivo torná-lo “[...] uma externalidade não prejudicial ao mercado [...]”, ou seja, a lógica neoliberal privatizante e de mercado tem adentrado em todas as esferas da vida social.

Em sua ducentésima vigésima segunda Reunião Ordinária, realizada nos dias 8 e 9 de junho de 2011, o Conselho Nacional de Saúde aprovou Moção de Apoio nº. 28, manifestando apoio absoluto e irrestrito à ADI 1.923/1998, deixando claro o protagonismo da Frente Nacional contra a privatização da saúde nesse processo deliberativo, como também mediante o documento produzido “contra fatos não há argumentos que sustentem as OSs no Brasil” demonstrando ao STF as irregularidades desses modelos de gestão nos estados e municípios, que sustentam a incapacidade da defesa jurídica ou econômica das OSs.

2.4 OS GRAUS DE CIDADANIA SOB A ÓTICA DO ALISTAMENTO ELEITORAL

A história eleitoral brasileira é bastante rica; desde o início da República até os dias atuais, os representantes são eleitos através do voto dos eleitores. Contudo, nem sempre houve um cadastro dos cidadãos que exercem esse significativo poder-dever de eleger aqueles que governam o País.

A falta de um controle efetivo do alistamento eleitoral contribuía para comprometer a lisura dos pleitos e da participação popular, com influência direta sobre a legitimidade do processo eleitoral. Com os sistemas eletrônicos, as fraudes foram praticamente eliminadas em relação ao cadastro de eleitores, mas faz-se necessário um contínuo alerta sobre o assunto, dada sua importância na estrutura política nacional.

A participação popular na Administração integra o exercício da cidadania, como meio de participação política. No Brasil, é possível dizer que há um verdadeiro processo de democratização administrativa.²⁷⁰ A Constituição de 1988 definiu os

²⁶⁹ CANDEAS, A. P. L. S.. Juízes para o mercado? *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 15ª Região*, n. 33. São Paulo, 2008, p. 160.

²⁷⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino. de. *Administração pública democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2010,

limites da abertura para participação popular no Estado como um todo, para além da participação eleitoral.²⁷¹ A divergência não impediu que a participação popular fosse prestigiada em diversos dispositivos daquela que foi denominada a "Constituição Cidadã", voltada à plena realização da cidadania²⁷²

Faz-se necessária uma fiscalização efetiva através de normas mais eficazes, com posicionamento indispensável da Magistratura e do Ministério Público, para que haja autenticidade e legitimidade do sistema representativo brasileiro, de forma que os direitos políticos sejam consagrados e que a vontade do povo se faça, de verdade, soberana.

p. 19-23.

²⁷¹ LOPES, Júlio Aurélio. Vianna. *A carta da democracia: o processo constituinte na ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, 43-65.

²⁷² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

3 A CANDIDATURA E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Devido ao Brasil adotar o sistema democrático de representação, ou seja, uma democracia participativa. Conforme Paes, a “[...] doutrina clássica denomina como sufrágio o poder que se reconhece a determinado número de pessoas (cidadãos) para participar direta ou indiretamente da soberania de um país. ”²⁷³ Entre os cidadãos, no entanto há quem discuta se votar é um direito ou um dever.

O voto é um exercício do sufrágio, pois é a sua exteriorização; ou seja, quando o eleitor vota, o sufrágio é materializado. Assim, o voto surge como um legítimo “[...] instrumento de legitimação para entrega do poder do povo aos seus representantes, tendo em vista que é ato fundamental para concretização efetiva do princípio democrático consagrado pela Constituição Federal.”²⁷⁴

Segundo afirma José Afonso da Silva o “[...] Direito Constitucional brasileiro respeita o princípio da igualdade do direito de voto, adotando-se a regra de que cada homem vale um voto [...],” isto é, cada eleitor tem direito a um voto por eleição e para cada tipo de mandato.²⁷⁵

O tema Eleições e Representação Política ainda não está bem esclarecido para uma grande parte dos eleitores brasileiros que ainda está fixada no coronelismo, quando as eleições eram resolvidas de acordo com o líder político da região e a maioria dos eleitores era “de cabresto”, ou seja, votavam em quem o chefe político mandava votar. Infelizmente, até os dias atuais, grande parte do eleitorado brasileiro não está ciente do valor do seu voto. Muito se fala em mudança, mas não se busca um sentido macro para a mudança, mas somente aquele motivo que lhe diz respeito ou a própria comunidade onde vive.

Nesse sentido é necessário que se promova um debate buscando esclarecer os conceitos-chave e de “[...] evidências empíricas referentes à representação política nas democracias contemporâneas [...]”²⁷⁶. Flores²⁷⁷ propõe que haja um

²⁷³ PAES, Janiere Portela Leite. O sufrágio e o voto no Brasil: direito ou obrigação? In: *Tribunal Superior Eleitoral*. 2017. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/o-sufragio-e-o-voto-no-brasil-direito-ou-obrigacao>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

²⁷⁴ *Idem – ibidem*.

²⁷⁵ SILVA, 2014.

²⁷⁶ FLORES, Paulo. O que é candidatura avulsa e quais as chances de sua adoção no Brasil. (13/12/2017). In: *NEXO*. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/13/O-que-%C3%A9-candidatura-avulsa.-E-quais-as-chances-de-sua-ado%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

²⁷⁷ FLORES, *op. cit.*, 2017.

grande debate abordando toda a temática ligada às eleições e, por conseguinte, ao voto, com uma vasta agenda de debates relacionada aos partidos e qual o seu significado nas arenas eleitoral e legislativa, na composição de governos e na sua condição de organização. Devem compor a agenda de debates “[...] sistemas eleitoral, partidário e de governo e seus impactos na dinâmica político-partidária; competição, estratégias eleitorais e comportamento político, envolvendo ainda as recentes mudanças nos valores e comportamento dos eleitores.”²⁷⁸

Esse debate é necessário haja vista os novos desafios que envolvem a representação política, haja vista as transformações nos comportamentos de atores e instituições democráticas. No campo da tecnologia os processos de modernização econômicos, sociais e políticos estão mudando em um ritmo cada vez mais acelerado com reais oportunidades de expandir os limites do conhecimento, colocando em teste antigas e novas teorias.

Dentre os debates foi apresentado ao Supremo Tribunal Federal um recurso para que seja autorizada candidatura avulsa, isto é, candidatura independente; Também o Tribunal Superior Eleitoral recebeu recurso neste sentido e o rejeitou.²⁷⁹

3.1 O SUFRÁGIO NA SUA FORMULAÇÃO PASSIVA: A CANDIDATURA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 1º, I como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil: a soberania. Para que a soberania esteja em conformidade com a democracia deve ser exercida de forma popular, ou seja, poderes são atribuídos ao povo a fim de que este se manifeste, prevalecendo, contudo, a vontade da maioria.

O sufrágio universal e o voto direto e secreto, além de direito e garantia fundamental instituídos pela Lei Maior, são princípios fundamentais do Direito Eleitoral e mola propulsora para o estabelecimento da Democracia. Apesar de sinônimos, os mesmos são institutos diferentes com classificações distintas, mas que não deixam de complementar um ao outro, desta forma seus institutos serão

²⁷⁸ FLORES, *op. cit.*, 2017.

²⁷⁹ NEGADO provimento a primeiros pedidos de registro de candidaturas avulsas para presidente. (06/09/2018). In: *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/negado-seguimento-a-primeiros-pedidos-de-registro-de-candidatura-avulsa-a-presidente>>. Acesso em: 01 dez. 2018;

desenvolvidos e analisados ao tempo que se discorrerá sobre o respectivo trabalho.

No processo eleitoral, o eleitor está no papel da capacidade eleitoral ativa, e o candidato possui a capacidade eleitoral passiva.

Quanto à capacidade eleitoral passiva, os requisitos estão dispostos no art. 14, §3º, o qual dispõe sobre as condições de elegibilidade: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima conforme as alíneas “a”, “b”, “c” e “d” para a nacionalidade brasileira, remete-se ao tópico anterior. O pleno exercício dos direitos políticos é o desenvolver dos direitos políticos subjetivos, como o sufrágio universal e não ter nenhum impedimento constitucional que o prive de exercer seus direitos políticos, o chamado direito político negativo. No que se refere ao domicílio eleitoral na circunscrição, o art. 42, parágrafo único do Código Eleitoral, dispõe: “ é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”.

Para barrar candidaturas de pessoas condenadas, o Congresso Nacional votou a Lei Complementar 135 sancionada em 04 de junho de 2010, passando a valer para as eleições do mesmo ano, como se verá a seguir.

3.1.1 Lei da Ficha Limpa

Eleições são essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito. Quanto mais transparentes elas forem, mais democráticas serão.

O Brasil já conheceu vários tipos de eleições, desde à época em que votar era um privilégio de proprietários de terra até a conquista da universalidade do voto, com a Constituição de 1988. Como se percebe, há uma tendência ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral buscando a sua democratização.

No período republicano para cada eleição aplicava-se uma lei diferente, porém em 15 de julho de 1965, durante o período da ditadura militar, foi instituído o Código Eleitoral, através da Lei 4.737, aprovada pelo Congresso Nacional. Segundo o parágrafo único, do art. 1º dessa Lei: “ O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.”²⁸⁰ Assim, cabia àquele Tribunal expedir normas para cada eleição.

²⁸⁰ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. Publicada no *Diário Oficial da União* de 19.7.1965. Brasília, 1965.

Em 1995, já no período democrático, foi promulgada a Lei 9.096²⁸¹ que disciplinava os partidos políticos. Porém, ainda não existia uma legislação destinada a disciplinar o processo eleitoral como um todo.

A situação retro foi modificada em 30 de setembro de 1997 quando foi promulgada a Lei 9.504²⁸² que estabelece normas para eleições, a qual ficou conhecida como “Lei das Eleições”.

Entretanto, foi em 2010 que aconteceu a primeira evolução no processo eleitoral com a aprovação da Lei Complementar 135²⁸³, a qual ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa.” Essa lei foi o resultado da mobilização da sociedade, através da campanha “Combatendo a Corrupção Eleitoral”, cujo objetivo era o de punir políticos desonestos, com a finalidade de combater a corrupção no Brasil. Em abril de 2008, o movimento ganhou força com a chamada “Campanha Ficha Limpa”, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Devido a essa pressão, surgiu o Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 519/2009, o qual contou com mais de 1.300.000 assinaturas, e foi aprovado e sancionado, vindo a se tornar a Lei Complementar 135/2010.²⁸⁴

Em 2015 foi feita uma minirreforma eleitoral através da Lei 13.165²⁸⁵, conhecida como “Reforma Eleitoral” que vigorou nas eleições municipais de 2016, a qual mudou a “Reforma Eleitoral” que vigorou nas eleições municipais de 2016, a qual mudou, de forma radical, alguns procedimentos relativos às eleições no Brasil, porém não houve uma preocupação quanto à conduta pregressa dos candidatos.

²⁸¹ BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União* - Seção 1 20/09/1995. Brasília, 1995.

²⁸² BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União* - Seção 1 16/10/1997, Brasília, 1997.

²⁸³ BRASIL. [Constituição (1988)] Lei Complementar 135 de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial [da] União*, Seção I, p. 1, 07/06/2010. Brasília, DF, 2010.

²⁸⁴ CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28>. Acesso em 13 dez. 2018.

²⁸⁵ BRASIL. Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - Edição Extra - 29/9/2015, Página 1. Brasília, 2015

Entretanto, foi um julgamento do Supremo Tribunal Federal, realizado em 17 de fevereiro de 2016, mesmo não dizendo respeito diretamente à legislação eleitoral, que tem o poder de tornar mais efetiva a “Lei da Ficha Limpa”, pois a Corte Superior, em seu Pleno, julgou que é possível já efetuar a prisão de réu condenado em segunda instância.²⁸⁶ Isto porque as medidas coercitivas previstas na LC 135/2015 leva em conta o princípio da presunção da inocência, razão porque o agente público só é considerado culpado e inelegível após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Os processos contra agentes públicos costumam ser bastante demorados, haja vista o foro privilegiado que lhes é dispensado, e quando a sentença condenatória transita em julgado, muitas vezes, o indivíduo já foi eleito e reeleito por diversas eleições.

A LC 135/2010 visa ao enquadramento como inelegíveis dos candidatos que tenham cometido crimes contra a economia popular, a administração pública, o patrimônio público, a fé pública, o patrimônio privado, o sistema financeiro, e qualquer outro crime cuja pena seja privativa de liberdade. A inelegibilidade foi aumentada de três para oito anos para os que foram condenados criminalmente ou por improbidade administrativa. “Percebe-se que a principal diferença está no fato de anteriormente ser necessário se aguardar o trânsito em julgado da condenação, e agora basta que a decisão seja proferida por órgão judicial colegiado para que o candidato se torne inelegível.”²⁸⁷

Para Melo²⁸⁸, o Sistema Eleitoral Brasileiro é um sistema eficiente, do ponto de vista logístico, porém ele tem o encargo e a responsabilidade de manter a democracia, pois a Constituição Federal estabelece, no *caput* de seu artigo 14, “[...] a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal[...]”²⁸⁹, ou seja, o correto andamento das eleições, a sua legalidade e moralidade representam a

²⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 126292 – SP. Número Único: 8620448-89.2015.1.00.0000. Relator: Ministro Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Constitucional. Habeas Corpus. Princípio Constitucional da Presunção de Inocência (CF, ART. 5º, LVII). Sentença Penal Condenatória Confirmada por Tribunal de Segundo Grau de Jurisdição. Execução Provisória. Possibilidade. *Diário de Justiça* 17/05/2016. Brasília, DF, 2016.

²⁸⁷ OLIVEIRA, Adriana Costa Prado de; FREITAS André Hostalácio; CAMPOS, Milton; OLIVEIRA, Andréa; OLIVEIRA, Paulo Marcos de. A Lei Complementar. 135/10: aplicabilidade, constitucionalidade e reflexos. *R. Curso Dir. UNIFOR*, Formiga, v. 5, n. 2, p. 59-69, jul./dez. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/263-1003-1-PB.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

²⁸⁸ MELO, Micael. Breves comentários acerca da Lei Complementar n.º 135 (Lei da Ficha Limpa). *Jusbrasil*. Junho/2015. Disponível em:< <http://michaelmelo.jusbrasil.com.br/artigos/177066589/breves-comentarios-acerca-da-lei-complementar-n-135-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 12 dez. 2018

²⁸⁹ BRASIL. [Constituição (1988)], op. cit.

manutenção do Estado Democrático de Direito. O autor arremata que, devido à imaturidade eleitoral da nação brasileira, ainda há necessidade de uma lei que barra candidatos desonestos, coisa inconcebível em uma nação com o povo mais esclarecido politicamente.

De fato, em seu voto, o Ministro Ayres Brito, reforçou o caráter pedagógico da LC 135 que ensina – à força - o povo a votar:

Então a Lei da Ficha Limpa tem essa ambição de mudar uma cultura perniciosa, deletéria, de maltrato, de malversação da coisa pública para implantar no país o que se poderia chamar de qualidade de vida política, pela melhor seleção, pela melhor escolha dos candidatos. Candidatos respeitáveis. Esse é um dos conteúdos do que estou chamando de princípio do devido processo legal eleitoral substantivo. O outro conteúdo é o direito que tem o eleitor de escolher pessoas sem esse passado caracterizado por um estilo de vida de namoro aberto com a delitividade, com a delituosidade.²⁹⁰

Considerando a realidade política do Brasil, em que grande parte do Executivo e Legislativo Federal e estaduais está sendo acusada de improbidade administrativa, por crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, peculato, etc., uma mudança na “Lei da Ficha Limpa” precisa ser feita para sua maior efetividade. Essa mudança não ocorreu na minirreforma eleitoral de 2015, pois ela deu nova redação ao § 2º do art. 257 do Código Eleitoral, segundo o qual o recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo, ao contrário do que dispunha o caput do mesmo artigo: “Art. 257 – os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.”²⁹¹

Além de ter a “Ficha Limpa” o candidato precisa de outros requisitos para elegibilidade. A seguir os avanços da LC 135/2010 quanto à inelegibilidade.

3.1.2 Inelegibilidade e condições de elegibilidade

É de bom alvitre transcrever o que o ministro Luiz Fux definiu como elegibilidade no julgamento da ADI 4.578:

[...] a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral,

²⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.578 DF, *op. cit.*.

²⁹¹ BRASIL, Código Eleitoral, 1965, *op. cit.*.

consubstanciada no não preenchimento de requisitos “negativos” (as inelegibilidades). Vale dizer, o indivíduo que tenciona concorrer a cargo eletivo deve aderir ao estatuto jurídico eleitoral. Portanto, a sua adequação a esse estatuto não ingressa no respectivo patrimônio jurídico, antes se traduzindo numa relação *ex lege* dinâmica.²⁹²

Castro entende que, para registrar sua candidatura, o postulante a candidato precisa preencher as condições de elegibilidade e não se enquadrar em cláusulas de inelegibilidade. A inelegibilidade decorre do fato de o candidato ter infringido normas de conduta da Administração Pública, seja por improbidade administrativa ou por ferir dispositivo penal.²⁹³

O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 diz respeito aos direitos políticos, e, em 1994 foi aprovada a Emenda Constitucional de Revisão 04²⁹⁴, conferindo a possibilidade de se afastar a incidência do Princípio da Presunção de Inocência, através da alteração do seu § 9º, o qual passou a ter a seguinte redação:

Art. 14 [...]

§9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.²⁹⁵

Essa revisão do § 9º do art. 14 mencionada acima visou à probidade administrativa e à moralidade para o exercício do mandato, atuando como informadores na definição das inelegibilidades.

Conforme Josiane Haetinger²⁹⁶, a mudança mais significativa introduzida pela LC 135/2010, em relação à Lei Complementar 64/1990 foi a inserção de “[...] mais tipos penais no rol de impedimentos, prevendo ainda a possibilidade de inelegibilidade por condenações oriundas de decisão dos órgãos colegiados, que se diga, na Lei complementar só era possível após sentença transitada em julgado.” Essa punição, entretanto, não é aplicada aos crimes culposos, aos de menor

²⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.578 DF, *op. cit.*.

²⁹³ CASTRO, *op. cit.*, p. 133

²⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional de Revisão 04 de 07 de junho de 1994. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 9/6/1994, p. 8289. Brasília, DF, 1994.

²⁹⁵ BRASIL. Constituição 1988, *op. cit.*.

²⁹⁶ HAETINGER, Josiane Aparecida de Jesus Matias. A Lei da Ficha Limpa e a expectativa quanto às eleições de 2012. *Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF: 27 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35432&seo=1>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

potencial ofensivo e aos crimes de ação penal privada.

Em síntese, a LC 135/2010 criou novas hipóteses de inelegibilidade, além de aumentar seu período, conforme alíneas *c, d, e, f, g, h, j, k, l, m, n, o, p e q*, todos do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010 além da inclusão do § 5º ao art. 1º.

Através de um quadro sinóptico esclarecem-se melhor as mudanças trazidas pela LC 135 em relação à sua antecessora.

Antes de passar à apresentação do quadro, explica-se que, para melhor sintetizar, os cargos descritos nas duas leis estão classificados genericamente como agentes públicos, conforme entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello que conceitua agentes públicos como pessoas que desempenham “ [...] funções estatais, *enquanto as exercitam*”.²⁹⁷ Daí o autor defender que nessa categoria estão enquadrados tanto o chefe do executivo, em qualquer esfera, quanto os componentes do poder legislativo e judiciário, como funcionários da administração direta e indireta, sendo, portanto, o agente político apenas uma categoria de agente público. Alguns dos agentes públicos compõem as entidades e órgãos governamentais, outros “[...] integram a *constelação das pessoas estatais*, isto é, são alheios ao aparelho estatal, permanecem exteriores a ele”. O que eles têm em comum, entretanto, é que estão

[...] sob um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles apenas episodicamente, agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes.²⁹⁸

A seguir o quadro 02 com a síntese das diferenças entre as leis complementares 64 e 135.

Item /Artigo	LC 64/1990	LC135/2010
Tempo de Inelegibilidade Inelegíveis	Três a oito anos Somente os condenados com sentença transitada em julgado ficam inelegíveis.	O agente público condenado pela Justiça fica oito anos inelegível. O período de inelegibilidade varia de três a oito anos, a depender do crime. Condenação decidida por órgão jurisdicional colegiado deixa o político inelegível. Porém, ele pode recorrer e, se conseguir liminar, poderá inscrever-se na

²⁹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11.ed. (rev. atual. e ampl.). São Paulo: Malheiros, 1999, p. 175-176, grifado no original.

²⁹⁸ *Idem – ibidem*, p. 176.

		eleição.
Crimes praticados que causam a inelegibilidade.	Ficam inelegíveis condenados sem possibilidade de recurso pelos crimes contra economia popular, mercado financeiro, administração pública, fé pública, patrimônio público, tráfico de entorpecentes e crimes eleitorais.	Além dos crimes elencados na LC 64, art. 1º, e, também são inelegíveis: os condenados, em decisão de colegiado jurisdicional, por crimes de abuso de autoridade, lavagem ou ocultação de bens; racismo; tortura; terrorismo; crimes hediondos; trabalho escravo; crimes contra a vida; abuso sexual; formação de quadrilha ou bando; ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público; e enriquecimento ilícito.
Crimes praticados no exercício do poder	Quem tem cargo público na administração pública direta ou indireta e for condenado por abuso de poder econômico ou político fica inelegível por três anos.	Ficam inelegíveis por oito anos seguintes à decisão.
Profissionais processados	O político que tenha sido demitido do cargo profissional por decorrência de infração ética e profissional não tem impedimento para se candidatar.	O profissional excluído da profissão por infração ética fica inelegível. Funcionários públicos demitidos após processo administrativo ou judicial também. Ainda membros do Ministério Público que tenham perdido o cargo por processo disciplinar ficam fora das eleições.
Agentes públicos que renunciam para não serem cassados	O agente público ameaçado de ser processado que renuncia para não ter o mandato cassado pode se candidatar na eleição seguinte.	O agente público que renunciar para não perder o mandato fica inelegível nos oito anos subsequentes à condenação
Efeito suspensivo	Sem previsão	Possibilidade de concessão de efeito suspensivo em grau de recurso para o caso de inelegibilidades decorrentes de decisão condenatória colegiada.

Quadro 1 – Sinopse das principais alterações introduzidas pela LC 135/2010.

Fonte: Elaboração do autor, com base nas leis complementares 64 e 135.

Elenaldo Teixeira²⁹⁹ afirma que, em relação à LC 64, a LC135 não deformou as regras do processo eleitoral, apenas ampliou o direito material, ao enumerar novos casos de inelegibilidade.

Conforme Guilherme Pessoa Camargo³⁰⁰, outro ponto positivo da LC 135/2010 é o destaque que ganhou o pedido de efeito suspensivo, pois, embora o mesmo possa ser requerido contra a decisão colegiada, isso implicará a preferência na tramitação e julgamento do processo. Se negado, será cancelado o registro da candidatura ou o diploma do eleito. Tal medida só não terá preferência ao Mandado

²⁹⁹ TEIXEIRA, *op. cit.*, 2014

³⁰⁰ CAMARGO, *op. cit.*, 2013

de Segurança e ao *Habeas Corpus*.

Antes de vigorar a LC 135/2010, alguns políticos que respondiam processo no STF, renunciavam para responder ao processo em juizado comum e fugir da cassação, porém o § 5º acrescentado ao art. 1º da LC 64/1990 impossibilitou tal artifício. Eis o que decidiu o TSE:

Inelegibilidade. Renúncia. [...] tendo renunciado ao mandato de Senador após o oferecimento de denúncias capazes de autorizar a abertura de processo por infração a dispositivo da Constituição Federal, é inelegível o candidato para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura, nos termos da alínea *k* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, acrescentada pela Lei Complementar nº 135/2010. Não compete à Justiça Eleitoral examinar a tipicidade do fato que deu origem à renúncia, para verificar se o Senador sofreria, ou não, a perda de seu mandato por infração a dispositivo da Constituição Federal. [...].³⁰¹

Na verdade, a não consideração da renúncia para a aplicação da LC 135/2010 é uma grande vitória da democracia e da moralização política, pois, conforme reza a alínea *k* do art. 1º da LC 135/2010:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

[...] ³⁰²

Enfim, as premissas de inexigibilidade decorreram, em grande parte, da Lei da Ficha Limpa e esta foi um movimento popular que teve à frente, dentre outros, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e a Ordem dos Advogados do

³⁰¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 1º .9.2010 no RO nº 64580, rel. Min. Arnaldo Versiani. Disponível em: < <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/vida-progressa>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

³⁰² BRASIL. LC 135/2010.

Brasil.³⁰³

3.2 O CONTROLE ATUAL DO MANDATÁRIO PELO CIDADÃO COMO FORMA DE PARTICIPAÇÃO POLITICA ATIVA E SUAS PATOLOGIAS

Conforme Domenico Losurdo³⁰⁴, a cidadania democrática, como hoje é entendida, faz parte do sufrágio universal, que, por muito tempo, foi impossibilitado devido às cláusulas de exclusão estabelecidas pela tradição liberal em detrimento dos povos coloniais e de origem colonial, das mulheres e dos não-proprietários. Durante muito tempo, tais cláusulas foram justificadas, assimilando os excluídos a “bestas de carga”, a “instrumentos de trabalho”, a “máquinas bípedes” ou, na melhor das hipóteses, a “crianças”.

Luiz Felipe Miguel³⁰⁵ afirma que a democracia representativa uma das variantes do governo representativo, surgiu no interior de uma tradição fortemente antidemocrática.³⁰⁶

Para Pierre Rosanvallon³⁰⁷, o caráter incontestável do sufrágio universal, pedra angular de todo o sistema político, é uma unanimidade bastante recente, pois durante a primeira metade do século XIX, as elites liberais denunciavam o sufrágio universal como uma ameaça de subversão da política pelas ‘paixões do número’. Ele questiona o fato de que se as mulheres só votam há meio século, isso parece uma questão longínqua, extraordinariamente distante, que remete ao que parece ser um tipo de era pré-histórica da sociedade moderna, quase incompreensível.³⁰⁸

Ainda para Rosanvallon, o poder contra-democrático do povo também se manifesta na “soberania do impedimento”, que permite ao povo vetar (ou expressar

³⁰³ LAZARI, Daniel. *The Frozen Republic: How the Constitution is paralyzing democracy*. 1st. ed. Harcourt Brace & Company: e-book, 1996.

³⁰⁴ LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: o triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, São Paulo: Editora UNESP, 2004.

³⁰⁵ MIGUEL, *op. cit.* 2002, pp.438-511.

³⁰⁶ Em “A democracia domesticada”, Miguel discute as bases antidemocráticas da teoria da democracia que se tornou dominante, na chamada ‘teoria das elites’, que negava a possibilidade da democracia, e cujo diagnóstico foi adotado na construção da democracia liberal. Partindo da caracterização weberiana das democracias de massa, foi acrescida das contribuições das vertentes economicista e pluralista do pensamento liberal, e tornou-se a teoria democrática dominante no pós-guerra.

³⁰⁷ ROSANVALLON, Pierre. *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*. Paris: Gallimard, 1992

³⁰⁸ *Idem - ibidem*, p. 11.

seu veto) a decisões ou ações dos governantes. As figuras do impedimento também são múltiplas, e antigas (o autor elenca exemplos tão díspares como o poder dos tribunais romanos, a doutrina medieval do direito de resistência à opressão, a greve geral e o “culto do engajamento” do rebelde, do resistente ou do dissidente, porém observa um esgotamento e empobrecimento do sentido do impedimento, quando é incorporado a um voto que tende cada vez mais a expressar uma rejeição dos governantes em vez de adesão a um programa político ou a uma relação de confiança entre os seres humanos³⁰⁹.

Em sua obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, Victor Nunes Leal fala com bastante propriedade do tema da vida política brasileira construindo um conceito de sistema coronelista de dominação, no qual as relações entre os proprietários de terra e a sociedade são sobrepostos pelo que o autor chama “regimes representativos”. O autor sustenta em sua obra a existência de um regime no qual com a formação da classe política ocorre o fortalecimento do poder público e a mitigação do poder privado, em que os donos das terras e de notada influência eleitoral entrelaçam interesses de dominação e poder dentro da sociedade.

Ainda sobre o sufrágio universal, Ingo Sarlet se pronuncia:

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver uma limitação de poder, enfim onde a liberdade e a autonomia, a igualdade (em direitos de dignidade) e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero arbítrio e injustiças.³¹⁰

É importante destacar, no entanto, que o cidadão tem o direito de ter acesso ao máximo de conhecimento a respeito de seus direitos como cidadão. E um eleitor não informado não pode estar de forma suficiente envolvido ou comprometido com o processo eleitoral.

É muito importante que o Estado se faça presente e incentive ações educacionais voltadas ao esclarecimento da população dos municípios acerca dos princípios básicos da democracia

³⁰⁹ ROSANVALLON, *op. cit.*, 1992, p. 11

³¹⁰ SARLET, Ingo. Dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

3.3 COMPREENSÃO SOBRE A NECESSIDADE DA AMPLIAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE COM A ADOÇÃO DE NOVOS MECANISMOS – *RECALL* E VETO POPULAR

Segundo Nascimento Costa,³¹¹ dentre os dispositivos da democracia semidireta estão o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais dispositivos no sistema de democracia representativa, não substituem a figura do representante, pelo contrário, eles servem de complemento para o papel dos representantes, que recebem com eles as opiniões e sentimentos de seus representados. Sendo também instrumentos usados, pelos representados, para questionar ou interferir nas ações dos representantes.

É necessário fazer uma abordagem para apresentar as definições de cada um desses dispositivos.

O plebiscito é uma consulta prévia à opinião popular, perante a qual, dependendo de seus resultados, serão adotadas providências legislativas ficando reservadas dificuldades para sua diferenciação de referendos.³¹²

O referendo representa a forma clássica e tradicional de exercício direto de poder. O referendo “[...]é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular, como pelas diferentes classificações que abriga”. É geralmente definido como uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. A consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.³¹³

No entanto, há registros do uso de plebiscitos para ratificar decisões do governo, como por exemplo, o plebiscito que referendou a constituição Francesa em 1799, e de referendos não precedidos por ações do estado, a exemplo do referendo italiano de 1946 que definiu o regime de governo (Monarquia ou República).

A iniciativa legislativa popular é a possibilidade do povo de manifestar suas exigências no Parlamento, livre da influência dos partidos e dos grupos de pressão,

³¹¹ COSTA, Luciana Gomes do Nascimento da. Mecanismos de participação popular no Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18455&revista_caderno=9>. Acesso em dez 2018.

³¹² *Idem - Ibidem*

³¹³ COSTA, *op. cit.*, 2017.

segundo um procedimento de formação do ato apresentação da proposta legislativa e coleta de assinaturas. Configura-se, assim, um direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo, projetos de lei, iniciando, ao lado de outros agentes políticos, o processo legislativo.³¹⁴

Através desses instrumentos, a sociedade civil pode interferir nas decisões do parlamento ou do governo sem a mediação de partidos ou representantes políticos. Esses instrumentos são o meio de tirar o controle total do poder hegemônico, pois uma vez concentrado o poder se torna meio de manipulação e dominação, a exemplo dos movimentos nazistas e fascistas.³¹⁵

No caso específico brasileiro, há também a ideia de que a criação e implantação de mecanismos horizontais de participação política e controle sobre os representantes levariam práticas e inovações democráticas da sociedade civil para a sociedade política, fortalecendo a própria democracia e enfraquecendo a continuidade da cultura política tradicional, ligada ao clientelismo e autoritarismo.³¹⁶

Segundo Martins, o *recall* é originário do sistema norte-americano, sendo que nos Estados Unidos o *recall* garante uma maior aproximação entre eleitores e eleitos, visto que o sistema eleitoral adotado facilita tal proximidade, em função de ser o majoritário por distritos. Assim é a característica da Federação norte-americana, qual seja, a autonomia política dos Estados federados, sendo que o *recall* é previsto apenas nos níveis estaduais e municipais, não existindo previsão no âmbito federal.

Bonavides³¹⁷ diferencia o *recall* (revogação individual) da *Abberufungsrecht* (revogação coletiva), explicando que, no primeiro caso, o eleitorado destitui funcionários que lhe desagradam, enquanto que no caso da revogação coletiva, não há revogação do mandato de apenas um indivíduo, mas sim, de toda assembleia, após participação de considerável percentagem constitucional de eleitores, demonstrando, assim, que tal corpo legislativo carece de confiança popular.

3. 4 A CANDIDATURA AVULSA E POSSIBILIDADE DE FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO POLITICA

³¹⁴COSTA, *op. cit.*, 2017.

³¹⁵ *Idem - ibidem*

³¹⁶ *Idem - ibidem*

³¹⁷ BONAVIDES *op. cit.*, 2002,

Haja vista a mudança no cenário político/eleitoral brasileiro em que a maior parte dos políticos com mandato estão respondendo processo ou sob investigação policial, tanto de partido pequeno quanto grande; de direita, de esquerda ou de centro, ou seja, os políticos estão perdendo a credibilidade junto ao eleitorado, exceção feita àqueles eleitores que votam em determinado candidato por uma questão de simpatia, paixão, até de esperança de que estão elegendo um salvador da pátria.

Diante do cenário de desesperança nos partidos políticos, aventou-se a probabilidade de candidaturas avulsas a cargos majoritários. Segundo consta do portal de notícias do Tribunal Superior Eleitoral um cidadão chamado Rodrigo Mezzomo tentou concorrer à Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2016, porém teve seu pleito negado pelo TSE, por não ser filiado a qualquer partido, contrariando o que preceitua a Constituição Federal de 1988 que exige a filiação a um partido político para concorrer a cargo eletivo. Mas fundamentou seu pedido num tratado internacional assinado pelo Brasil (Pacto de San José) o qual abre brechas para questionamentos. Tendo sua candidatura barrada pelo TSE, o cidadão recorreu ao Supremo Tribunal Federal.³¹⁸

Importa informar que movimentos cívicos, como o Movimento Brasil Livre (MBL) e Bancada Ativista, alguns partidos políticos, a exemplo do Rede e do Novo e outros ativistas políticos que para se candidatarem se filiaram a partidos como o DEM, PSOL e outros. Em 2018, outros movimentos cívicos, como o Agora! e Vem Pra Rua, também tentaram a candidatura avulsa, sem encontrar guarida no Tribunal Superior Eleitoral. Caso o Supremo decida permitir candidaturas avulsas, a aplicação das regras eleitorais deverá mudar após amplos debates. Não há uma unanimidade sobre o tema pelos juristas, pois alguns entendem que a legislação eleitoral precisa ser refeita até um ano antes da eleição e outro grupo defende que por se tratar de interpretação sobre a lei, e não alteração, decisões do Supremo sobre regras eleitorais podem começar a valer imediatamente.

O pedido de candidatura avulsa vai de encontro ao art. 14 da Constituição Federal, que especifica a necessidade de o cidadão estar “filiado a partido político”. O advogado Mezzomo, tendo sua candidatura rejeitada pelo TSE, moveu ação no Supremo Tribunal Federal alegando que a proibição de candidaturas avulsas foi

³¹⁸ NEGADO....., 2018.

derrubada pelo Pacto de San José da Costa Rica, aprovado em 1969 e ratificado pelo Brasil em 1992. De acordo com o artigo 23 do pacto, todo cidadão deve ter direito de “votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas”. Não há qualquer menção à filiação partidária como condição para candidatura, tese endossada por um professor de Direito, Carvalhosa, o qual declarou que, segundo a Constituição, tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional - caso do Pacto de San José - passam a ter o mesmo valor jurídico que emendas constitucionais. A procuradora-geral da República, Raquel Dodge, se manifestou a favor da instituição da candidatura avulsa, em outubro de 2017, afirmando que parte da corrupção presente no sistema político é causada pelo modo de financiamento eleitoral, cuja distribuição de recursos é controlada por partidos políticos. Em documento enviado ao Supremo referente à ação em trâmite, Dodge também defendeu a validade da regra presente no Pacto de San José para o caso brasileiro. Raquel Dodge, em 02/10/2018 declarou: “Sustentei que, com base no Pacto de São José da Costa Rica, na falta de uma proibição constitucional sobre o assunto, há possibilidade de haver candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro.”³¹⁹

Já o ministro do Supremo Gilmar Mendes, então presidente do TSE, afirmou que as candidaturas avulsas comprometem a segurança do processo eleitoral e seriam inadequadas à legislação brasileira, que calcula tempo de propaganda em TV e rádio e distribuição de recursos do fundo eleitoral com base no número de deputados de cada partido. O Supremo decidiu, em outubro de 2017, que a ação será julgada com repercussão geral.

Para os defensores da candidatura avulsa, a limitação para que cidadãos participem da política está ligada ao controle exercido por políticos tradicionais dentro dos partidos. Já os que defendem a candidatura avulsa alegam que isso abrirá espaços para que preferências da sociedade sejam melhor representadas na política institucional. Com a quebra de monopólio partidário sobre as candidaturas os partidos se veriam forçados a ser mais transparentes e democráticos³²⁰.

Ainda segundo o site do STF, a ACE Project, que realiza um mapeamento de sistemas eleitorais em 224 nações, apenas 21 não permitem candidaturas avulsas

³¹⁹ NEGADO....., 2018.

³²⁰ NEGADO....., 2018.

para nenhum cargo eletivo, contra 94 países que admitem o candidato sem partido, dando como exemplo a França que elegeu Emmanuel Macron presidente sem partido em 2017. Os contrários à candidatura sem partido entendem que o candidato poderia apelar para o prestígio de sua imagem pública, e não de suas ideias, para atrair os eleitores. O professor de direito do Mackenzie, Diogo Rais, também acredita que as candidaturas avulsas são incompatíveis com o sistema eleitoral brasileiro, pois entendem que mesmo que o Congresso mudasse todas as regras - distribuição de tempo de TV e rádio, fundo eleitoral, registro de candidatura, conversão de votos em cadeiras - para o nível individual, há risco de que o sistema piore e se torne ainda menos representativo do que é atualmente. Para os defensores da candidatura avulsa, esta promete atenuar distorções de representação. Atualmente, por meio de coligações, é possível que o eleitor vote em um candidato e acabe elegendo outro.

Para adequar as candidaturas avulsas ao sistema, há uma PEC que sugere a criação de “listas cívicas”, nas quais os candidatos avulsos poderiam se inscrever. Na prática, é como se fossem criadas “coligações dos sem partido”. No entanto, a cientista política Marina Merlo argumentou que essa medida é insuficiente para eliminar a distorção de representação. De acordo com Merlo, ao distribuir os votos em “listas cívicas”, a possibilidade de o eleitor votar em um candidato e eleger outro com preferências políticas distintas continua existindo. Outro ponto salientado por Merlo é a criação de uma cláusula de barreira para registro da candidatura. A PEC do deputado Derly estabelece que o postulante à candidatura avulsa apresente apoio de, no mínimo, 0,2% do eleitorado para concorrer a cargos do Legislativo e 0,5% do eleitorado em cargos do Executivo. Isso significa que quem quisesse se candidatar à Presidência da República sem se filiar a nenhum partido político, por exemplo, precisaria conseguir o apoio de 527 mil eleitores.

CONCLUSÃO

Há necessidade de repensar a democracia, do atual modelo de democracia representativa contemporânea em relação ao modelo de democracia participativa, pois é notória a necessidade de participação popular no sistema político brasileiro. O procedimentalismo da democracia representativa passa a propor um debate público com mais propriedade e legitimidade, as aspirações populares solicitam, a participação não deve se ater aos espaços de convivência entre os cidadãos, mas também na esfera estatal³²¹

Se existem poderosas razões em favor do constitucionalismo, é preciso dar destaque à preservação do procedimento democrático, a objeção contra-majoritária é um bom argumento contra a rigidez da reforma constitucional, mas não contra a supremacia, proporcionando o debate e a responsabilização dos sujeitos que dele participam. Os posicionamentos adotados devem ser fortes o suficiente para alcançar sua aplicabilidade jurídica e política, seja pelos meios já convencionados, seja pela prerrogativa conferida à soberania popular de inaugurar uma nova ordem constitucional³²².

Parece existir uma demanda social pelo aprimoramento da democracia, conforme preconizado pelo modelo participativo. Experiências como o Orçamento Participativo e a Emenda do Programa de Metas, discutidas no trabalho de Gasparido e Ferreira³²³, indicam o êxito dos propósitos sociais, a disseminação do projeto em vários municípios, a tramitação de Proposta de Emenda Constitucional para nacionalizá-la e a apresentação de dois Programas de Metas em São Paulo.

A democracia participativa pode ser definida como a atribuição da titularidade do poder político à população, em um compartilhamento de seu exercício com os representantes eleitos, em consonância com o princípio democrático e obedecendo a soberania popular. Para que se efetive a democracia no Brasil, no modo como ela foi estabelecida constitucionalmente, se faz necessária a concretude aos mecanismos participativos, previstos, inclusive, em Cartas anteriores, mas que não

³²¹ CHEREN, L. E. D.; CRUZ, P. M.; RAMOS, F.; LACERDA, E. C. A.; MOREIRA, A. S. ; COELHO, F. L. Parlamento, democracia representativa e democracia participativa. *Revista eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 3, n. 2, 2008.

³²² COSTA, *op. cit.*, 2012

³²³ GASPARDO Murilo; FERREIRA Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda do Programa de Metas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan. - fev. 2017

se tornaram realidade, como em outros países. São esses instrumentos os mais aptos à construção, na sociedade, de um sentimento de interferência real nos desígnios da Nação³²⁴

A ideia de autonomia política se liga a uma concepção positiva de liberdade, os afetados pelas decisões devem considerá-las aceitáveis e partir do pressuposto de que também os outros sujeitos que venham a ser afetados por elas considerem-nas razoáveis de observância. Este ponto enfatiza o ideal de legitimidade, buscando a correspondência necessária entre as decisões produzidas e aqueles que serão por ela afetados.

A concepção de cidadania não deve estar restrita à escolha de governantes a cada período eleitoral, mas sim exige participar diretamente do poder político, pode corresponder a essa carga de legitimidade que a Constituição de 1988 determina.

A supressão do direito de eleger diretamente representantes, critérios censitários odiosos, tais como a exclusão do voto às mulheres, aos analfabetos e aos mais pobres, plebiscitos nunca realizados, como os previstos na Carta de 1937, são alguns exemplos de como os interesses da população foram postos de lado no Brasil, uma vez que diminuídas estavam as possibilidades de se auferir a vontade do povo. Estes exemplos permeiam a falta de uma cultura democrática no país.

A ideia de que o povo não é capaz de tomar decisões ainda permanece, pelo desinteresse popular por diversas questões políticas poderia ser fabricado por razões estratégicas, para que alguns grupos dominantes não percam o domínio que exercem, em prol de seus interesses.

Sem incentivo para participar, a população torna-se apática, com indivíduos, ao invés de solidários, egoístas, e interessados em seu próprio bem-estar. Num país com graves desigualdades socioeconômicas, a questão se torna ainda mais severa, com a exclusão de uma substancial parcela da população da vida pública, resultando daí a supressão de suas demandas como prioridade por parte dos governos³²⁵

A democracia participativa deve ser acrescida ao debate, além da educativa: a participação popular como um direito do cidadão. Na Constituição brasileira, plebiscito, referendo e iniciativa popular foram positivados como direitos políticos, incluídos, portanto, no rol de direitos fundamentais, em uma proteção especial pelo

³²⁴ GONÇALVES, *op. cit.* 2006.

³²⁵ *Idem - ibidem*

Texto Constitucional, no art. 60, §4º, IV. O mesmo art. 14 da Constituição Federal traz a necessidade de regulamentação do exercício desses direitos por meio de lei. Em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.709/98, a Lei da Soberania Popular, a qual frustrou as expectativas dos que pretendiam ver nesses institutos a consagração dos ditames constitucionais.

Os dispositivos da lei diminuem as possibilidades de efetividade dos mecanismos participativos, deixando-os totalmente à mercê dos órgãos legislativos, os quais não têm interesse algum em dividir o exercício do poder político com a população; basta notar-se que apenas duas consultas populares em âmbito nacional ocorreram após a Constituição Federal, e os projetos de iniciativa popular somente conseguem chegar à Câmara se forem patrocinados por entidades organizadas.

O plebiscito, como manifestação popular acerca de questões político-estruturais e alterações geopolíticas; o referendo, por meio do qual os cidadãos aprovam ou rejeitam determinado ato normativo; e a iniciativa popular, como meio de propulsão do processo legislativo; todos esses mecanismos representam importante evolução do pensamento democrático, e não podem ter seu exercício restrito dessa forma por uma lei omissa, porque não regulou diversos aspectos essenciais dos institutos, e inconstitucional, porque onde os regulamentou o fez de maneira contrária ao disposto no texto constitucional.

O apoio e a credibilidade da atuação das instituições democráticas existentes no Brasil evidenciam que existe uma distinta visão da democracia hoje, os riscos de uma regressão autoritária parecem estar descartados, porém as instituições democráticas não têm sido capazes de gerar níveis satisfatórios de credibilidade quanto ao seu funcionamento, nem de cumprir as promessas feitas durante a transição política.

Os altos índices de desemprego e desigualdade social presentes na sociedade brasileira permitem vislumbrar um quadro bastante desolador: a existência de um enorme fosso social entre o país formal e o país real, onde vive a maior parte dos brasileiros.³²⁶

As percepções sobre democracia, cidadania e direitos não contesta o regime democrático, do ponto de vista da engenharia dos procedimentos, mas a adesão

³²⁶ PAIVA, Denise; SOUZA, Marta Roverly; LOPES, Gustavo de Farias. As percepções sobre democracia, cidadania e direitos. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 2, p. 368-376, out 2004.

decisiva da população e consolidar a cultura política democrática é necessário estender a democracia para além dos procedimentos formais, produzindo a confiança dos cidadãos em sua eficácia.

O desafio não está no “problema de mudar” porque não se vislumbra a aniquilação do partido político, mas introduzir a viabilidade de rompimento com a rigidez do sistema democrático atual em que a única via de alcançar o poder político está adstrita aos grilhões das estruturas intrapartidárias, que não se permitir arejar e renovar, propiciando a chegada estimulada de cidadão para as suas hostes de filiados.

A estrutura carcomida a que se permitiu chegar no momento atual depõe contra a própria existência dos partidos, fazendo coro e dando azo a que candidaturas nanicas e/ou messiânicas catapultem o imaginário da população, induzindo ao crescimento do rechaço de forma generalizada a partidos e políticos, o que provocaria a falência do sistema partidário. Em suma: dar mais escolhas ao eleitor é um fundamento democrático. Acabar ou dar nova roupagem ao ideário popular de que não passam os partidos de instrumentos de manutenção do poder do Estado por oligarquias.

Ademais, a viabilidade da existência da candidatura avulsa, nesse cenário de participação ampliada na política fará o aprimoramento da democracia brasileira avançar, retroalimentando a existência e necessidade do partido, já que o que se propõe não é a total liberdade de candidaturas com esse perfil, mas sim a delimitação para alguns cargos, notadamente aqueles destinados ao poder executivo.

Com a implantação do voto distrital, agendado para o ano de 2020, o sistema proporcional, em parte, se acha contemplado com a candidatura avulsa, já que a delimitação territorial em zonas e / ou distritos, embora vinculados necessariamente a partido político, traz ao votante a certeza quanto ao candidato de sua escolha sem que necessariamente lhe passe a ideia ou a percepção quanto ao vínculo obrigatório partidário já que no seu distrito pode optar por vários candidatos que podem lhe permitir um controle bem próximo quanto a sua atuação parlamentar futura.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria geral do estado*. 3.ed. Barueri, SP: Manole, 2010.
- AGESTA, Luís Sanchez. 7. ed. Madri: Luis Sanchez. *Princípios de teoria política* Editora Nacional, 1970.
- ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. São Paulo: RT, 2014.
- ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. “Crise” da democracia representativa e a função política do judiciário: é o judiciário a “tábua de salvação” da democracia? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35, n. 2, p. 165-179, jul./dez. 2015.
- AMAR, Akhil Reed. *American’s constitution: a biography*. New York: Random House Trade Paperback Edition, 2006.
- ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. *Computocracia: o déficit democrático da globalização*. Belo Horizonte: Armazén de Ideias, 2007.
- ARENDT, Hannah. *A dignidade da política*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.
- ARISTÓTELES. *A política*. Edição especial. Tradução Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- ARRIAGADA, Genaro. Partidos políticos y crisis de representatividad. In: CHILE. ODCA – Organização Democrata Cristã da América. *La Reforma de Los Partidos Políticos*. Santiago: [s.n.], 2003, p. 55-59.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *A democracia representativa na República* (antologia). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 11.ed. (rev. atual. e ampl.). São Paulo: Malheiros, 1999, p. 175-176, grifado no original.
- BASTOS, Celso. Partidos políticos: novos modelos novas funções. In: _____; TAVARES, André Ramos. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BASTOS, Celso; TAVARES, André Ramos. *As tendências do direito público no limiar de um novo milênio*. São Paulo: Saraiva, 2000.

BAUMAN, Zigmund. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BAUMAN, Zigmund. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BENEVIDES, Maria Victoria de. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BENEVIDES, M. V. de M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 1998.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivonete. *Políticas sociais – fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BIANCHINI, Fernando Novelli. *A democracia parlamentar na crítica de Carl Schmitt*. 2011. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2011.

BIER, Clerilei A.; BITTENCOURT, João Paulo; FRANCO, Cauê Martins; ISER, Clarissa. Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense. *Cadernos EPABE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 759-775, 2016.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Coleção Pensamento Crítico: vol. 63).

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 7 ed. Brasília: UNB, 1994.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo (Org.). *Teria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. 31ª tiragem. Tradução de Daniela Baccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. 2v..

BORDENAVE, Juan. e Dias. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense; 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do estado*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONE, Hugh A.; RANNEY, Austin. *A política e o Eleitor*. Tradução de Fábio Alves Ribeiro. Rio de Janeiro: GB, 1966.

BORGES, A. M. G. Democracia participativa: reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 917, jan. 2006.

BRAGA, Claudio Mendonça. *O caráter nacional dos partidos políticos na Federação Brasileira*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil*, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1824*, Página 7 Vol. 1. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. Decreto 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro, DF, 26/2/1932, - Seção 1 – p. 3385.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República em 10.11.1937. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/11/1937*, Página 22359. Rio de Janeiro, DF, 1937.

BRASIL. Lei 1.390 de 03 de julho de 1951. Lei Afonso Arinos. Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de côr. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/7/1951*, Página 10217. Poder Legislativo. Rio de Janeiro, DF, 1951.

BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. Publicada no *Diário Oficial da União* de 19.7.1965. Brasília, 1965.

BRASIL. Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19/7/1965, Seção 1 - Página 6764.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional de Revisão 04 de 07 de junho de 1994. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] União - Seção 1 - 9/6/1994*, p. 8289. Brasília, DF, 1994.

BRASIL. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União - Seção 1 20/09/1995*. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União - Seção 1 16/10/1997*, Brasília, 1997.

BRASIL. Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998. (Lei da Soberania Popular). Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/11/1998*, Página 9; Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 97 de 04 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 05/10/2017 - Seção 1, p. 1.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Lei Complementar 135 de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Seção I, p. 1, 07/06/2010. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Lei 9.637 de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - 18/5/1998, Página 8. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.578 DF. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em Julgamento Conjunto. Lei Complementar Nº 135/10. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Aprovada em 15/02/2012. Publicada no *Diário Oficial da União* de 16/02/2012. Brasília, 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ac. de 1º .9.2010 no RO nº 64580, rel. Min. Arnaldo Versiani. Disponível em: < <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/vida-pregressa>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.923-5/DF). Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Administrativo. Terceiro Setor. Marco Legal das Organizações Sociais. Lei Nº 9.637/98 e Nova Redação. Conferida pela Lei Nº 9.648/98, ao art. 24, XXIV, da Lei Nº 8.666/93. Relator: Ministro Ayres Brito. Relator(a) p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, Acórdão Eletrônico *Diário de Justiça [eletrônico]* 254 DIVULG 16-12-2015 Public 17-12-2015)

BRASIL. Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União* - Seção 1 - Edição Extra - 29/9/2015, Página 1. Brasília, 2015

BRASIL. Lei 13.487 de 06 de outubro de 2017. (Fundo Público de Financiamento de Campanhas Eleitorais). Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, Edição Extra 16/10/2017- Seção 1, p. 1. Poder Legislativo, Brasília, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Legislações e Projetos em andamento*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acessos periódicos.

BRASIL. Palácio do Planalto. *Constituições Federais e Leis infraconstitucionais*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias>>. Acessos periódicos.

BRASIL. Senado Federal. *Legislações e Projetos em andamento*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/>>. Acessos periódicos.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

BRITO, Fernando de Azevedo Alves de; FERREIRA, Maria de Fátima de Andrade. Breves considerações acerca do conceito de cidadania ambiental: uma proposta de compreensão arendt-moriniana. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, Vitória da Conquista, nº 17, p. 11-36, 2014.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 1980.

CAGGIANO, Monica Herman Salem *Sistemas eleitorais X representação política*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

CAGGIANO, Monica Herman Salem *Oposição na política: propostas para uma reestruturação da democracia*. São Paulo: Agnelotti, 1995.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Eleições municipais de 1996, com ênfase para o quadro de São Paulo*. Preleções Acadêmicas nº 01. São Paulo: CEPES: ago/1996.

CAGGIANO, Monica Herman Salem *Legislação eleitoral e hermenêutica política X segurança jurídica*. São Paulo: Manole, 2006.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Democracia X constitucionalismo: um navio à deriva? *Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho*, Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, n.1, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. É possível reinventar o partido?: o Partido Político no século XXI. (1406/2011) *In: Centro de Estudos de Políticas Sociais (CEPES)*. Disponível em: http://www.cepes.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=364:e-possivel-reinventar-o-partido-&catid=35:artigos&Itemid=55>. Acesso em: 03 jun.2014.

CAGGIANO, Monica Herman Salem *O cidadão-eleitor: jogador com veto no processo eleitoral*. *In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.).A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio. Dos direitos políticos. *In:*

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.); PIRES, Antônio Cecílio Moreira *et al.* *Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009, p.290/356.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Coord.); MESSA, Ana Flávia MESSA; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (Org.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. A lei da ficha limpa e a revolução eleitoral. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13007&revista_caderno=28>. Acesso em 13 dez. 2018

CANGIANO, Luigi. *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi: com nota aggiornata al Governo Monti*. Napoli: e-book, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2010.

CARMO, Corival Alves. do; DASSO JR., Aragon Érico HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chávez. *Federalismo Sul Americano*, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARVALHO, Antônio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam; 1995.

CARVALHAES, Rafael Bittencourt; SILVA, Fernando Pereira da. Democracia, cidadania e mecanismos de participação particular. *Revista de Teorias da democracia e de direitos políticos*. e-ISSN: 2525-9660 | Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 48 - 67 | Jul/Dez. 2017,

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *E-Democracia: a democracia do futuro?*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie: Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.

CHAMBERS, William N.; SALISBURY, Robert H.. *Problemas e perspectivas atuais da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

CHAMBERS, Simone. Rhetoric and the public sphere. Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, v. 37, n. 3, p. 323-350, 2009.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

CHEREN, L. E. D.; CRUZ, P. M.; RAMOS, F.; LACERDA, E. C. A.; MOREIRA, A. S. ; COELHO, F. L. Parlamento, democracia representativa e democracia participativa. *Revista eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 3, n. 2, 2008.

CHILE. ODCA – Organização Democrata Cristã da América. *La Reforma de Los Partidos Políticos*. Santiago: [s.n.], 2003.

CHRISTENSEN, Ralph. Introdução. In: MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? a questão fundamental da democracia*. 6. ed. Tradução: Peter Neumann. Revisão da Tradução: Paulo Bonavides. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

COSTA, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, Victor Marcelino Borges. Constituição e democracia. *Arquivo jurídico*, v. 2, n. 2, p. 93-105, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, Paulo Márcio. *Fundamentos do direito constitucional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Fundamentos de direito constitucional: constituição, lipologia constitucional, lisiologia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004.

DAHL, Robert Alan. *A análise política moderna*. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1988.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: USP, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política?* São Paulo: Brasiliense, 1983.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993 (4 vol.).

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais: pensamento político*. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982;

DEWEY, John. *The public and its problems*. New York: Holt, 1927.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out 2013.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Rio de Janeiro: ANPOCS – Relume/Dumará, 1995.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Revisão técnica de Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

FAGANELLO, Claudia Picolli. *Análise da implementação do SISPARCI no Estado do Rio Grande do Sul*, 2015 Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

FEDOZZI, Luciano. Joel. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, Sonia e LOBATO, Lenaura (org). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes. 2009.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*. n. 88, ano XXVII. São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva: 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 36. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.); MESSA, Ana Flávia MESSA; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (Org.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA JÚNIOR, Nilo Pinto. *O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal*. Revista Eleitoral TRE/RN, v. 25, 2011.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Teoria geral do estado*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FLORES, Paulo. O que é candidatura avulsa e quais as chances de sua adoção no Brasil. (13/12/2017). In: NEXO. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/13/O-que-%C3%A9-candidatura-avulsa.-E-quais-as-chances-de-sua-ado%C3%A7%C3%A3o-no-Brasil>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Kátalysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-255, jul./dez. 2007. ISSN 1982-0259

FREIDENBERG, Flavia. *Abriendo la caja negra...: reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina*. Revista IIDH, v. 42, p. 161-191, 2005;

FUNARI, Pedro Paulo. *Grécia e Roma*. São Paulo: Contexto, 2002.

GASPARDO, Murilo; FERREIRA, Mauro. Inovação institucional e democracia participativa: mapeamento legislativo da Emenda e programa de metas. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro 51(1):129-146, jan. - fev. 2017.

GENNARINI, Juliana Caramigo. *A adoção do voto distrital na representação política da democracia brasileira*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

GERSCHMAN, Sílvia. *Democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2004.

GIORDANI, Mário Curtis. *História da Grécia: antiguidade clássica I*. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009;

GONÇALVES, Fernando Bernardo. *Da efetividade dos mecanismos constitucionais de democracia participativa*. 2006. 110f. Monografia. (Bacharel em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. 2. ed. São Paulo: Conteúdo, 2003. p. 29-47.

HAETINGER, Josiane Aparecida de Jesus Matias. A Lei da Ficha Limpa e a expectativa quanto às eleições de 2012. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 27 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.35432&seo=1>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

HERÓDOTO. *História*. 2 v. Rio de Janeiro: Jackson, 1950.

HOFMEISTER, Wilhelm. Problemas da democracia partidária – América Latina à luz das experiências internacionais. In: Partidos políticos: quatro continentes. *Cadernos Adenauer*. Ano VIII, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer, 2000 (p. 9-31), p. 10. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=946b212a-22c9-1584-3b8a-58bb2fde0e0d&groupId=252038>. Acesso em: 07 dez. 2018.

- HOLANDA, Cristina Buarque de. *Teoria das Elites*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2011.
- INSKI, Maria Beatriz D'Almeida Ramos. *O exercício da cidadania segundo as teorias política e jurídica propostas por Ronald Dworkin*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009;
- INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org.). *A Contemporaneidade do Pensamento de Victor Nunes Leal*. São Paulo: Saraiva, 2013;
- IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e constituições brasileiras*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 2009.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2000.
- KNOERR, Fernando Gustavo. Representação política e globalização. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org). *Repensando a teoria do estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 163-180.
- KOERNER, Andrei. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos estudos*, v. 96, p. 69-83, jul. 2013.
- KOSICKI, Katya. Democracia deliberativa: a recuperação do componente moral na esfera pública. *Revista UFPR*, v. 41, n. 0, p. 43-57, 2012.
- LAPINSKI, John S. *The substance of representation: Congress, American political development, and lawmaking*. Princeton University Press: e-book, 2013..
- LAURENTIIS, Lucas Catib de. *Vinculação e Liberdade dos Representantes Políticos*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, n. 59, p. 167/192, jul./dez. 2011.
- LAZARE, Daniel. *The Frozen Republic: How the Constitution is paralyzing democracy*. 1st. ed. Harcourt Brace & Company: e-book, 1996.
- LEAL, Víctor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: AlfaOmega, 1975.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, 1997.
- LEMBO, Claudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio

de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LEMBO, Claudio. *A pessoa: seus direitos*. Barueri/SP: Manole, 2007.

LEMBO, Claudio. (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri/SP: CEPES/Manole, 2008.

LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman. Dos Direitos Políticos. In TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.); PIRES, Antônio Cecílio Moreira *et al.* *Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009, p.290/356.

LEMBO, Claudio. (Coord); CAGGIANO, Monica Herman S. (Org.). *Comportamento Eleitoral*. Barueri: CEPES/Manole, 2010.

LEMBO, Claudio. *Visões do cotidiano*. Barueri/SP: CEPES; Manole, 2012.

LEMBO, Cláudio. A indignação é geral. *Revista GGN*. (02/09/2013) Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/blog/luisnassif/a-indignacao-e-geral-por-claudio-lembo>>. Acesso 10 set.2017.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINCOLN, Abraham. *Discursos de Lincoln*. Série Grandes Ideias. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2013.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Vozes, 1999. (Clube do Livro Liberal).

LOPES, Júlio Aurélio Viana. *A carta da democracia: o processo constituinte na ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. *Revista de informação legislativa do Senado Federal*, Brasília, ano 33, n. 130, abr./jun. 1996.

LYRA, Rubens Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. *Brasília*, a. 36, n. 141, jan./mar. 1999.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Brasília*, a. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. *O que é cidadania*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

MASCARO, Alysso Leandro. *Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MASCARO, Alysso Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 51, out. 2001.

MELO, Micael. Breves comentários acerca da Lei Complementar n.º 135 (Lei da Ficha Limpa). *Jusbrasil*. Junho/2015. Disponível em:< <http://michaelmelo.jusbrasil.com.br/artigos/177066589/breves-comentarios-acerca-da-lei-complementar-n-135-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MERTZ, Oscar. *Relaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos*. Revista Estudios públicos, n 7, p. 77-90, 1982.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Tradução de Arthur Claudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Pensamentos Políticos).

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. *Dados*, v. 45, n. 3, p. 483-511, 2002.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de: Manoel Inocêncio de Lacerda Santos Júnior. Brasília: UnB. 1980.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. *Relatório da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: Política pública, patrimônio do povo brasileiro*. Brasília, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 2ª tiragem: 2000.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005a.

MORAES, Alexandre de. *Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005b.

MORAES, Alexandre de. (Coord.). *Os 20 Anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOSCA, Gaetano. *Teorica dei governi e governo parlamentare: studi storici e sociali*. 2. ed. Milano: Soc. An. Instituto Editoriale Scientifico, 1925.

MOSSÈ, Claude. *Atenas: A história de uma democracia*. 3 ed. Brasília: UNB, 1997.

MUNIZ, Frederico Oderich. *Sistemas de participação: uma análise do sistema estadual de participação popular e cidadã e do sistema nacional de participação nacional de participação social*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

Porto Alegre, 2017.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. São Paulo: RT, 2006.

NUNES LEAL, Victor *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

OLIVEIRA, Adriana Costa Prado de; FREITAS André Hostalácio; CAMPOS, Milton; OLIVEIRA, Andréa; OLIVEIRA, Paulo Marcos de. A Lei Complementar. 135/10: aplicabilidade, constitucionalidade e reflexos. *R. Curso Dir. UNIFOR*, Formiga, v. 5, n. 2, p. 59-69, jul./dez. 2014. Disponível em: < file:///C:/Users/Usu% C3%A1rio/Downloads/263-1003-1-PB.pdf>. Acesso em: 13/12/2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Administração pública democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2010

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *O idealismo: na evolução política do Imperio e da Republica*. Biblioteca d' "O Estado de S Paulo", n.1, 1922.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana de Direitos Humanos* (Pacto de San José). Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Promulgada no Brasil pelo Decreto 678, de 06 de novembro de 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH). Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) realizada em Paris, em 10 de dezembro 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Entrada em vigor: 23 de Março de 1976, em conformidade com o artigo 49.º. Promulgada pelo Brasil, através do Decreto 692 de 06 de julho de 1992.

PAES, Janiere Portela Leite. O sufrágio e o voto no Brasil: direito ou obrigação? In: Tribunal Superior Eleitoral. 2017. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-3-ano-3/o-sufragio-e-o-voto-no-brasil-direito-ou-obrigacao>>. Acesso em: 09 dez. 2017.

PAIM Jairnilson Silva. Ações integradas de saúde (AIS): por que não dois passos atrás. *Cad Saúde Pública*, v. 2, n. 2, p.183-187, 1986.

PAIVA, Denise; SOUZA, Marta Rovey; LOPES, Gustavo Farias. As percepções sobre democracia, cidadania e direitos. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 2, p. 368-376, out 2004.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. Revisão por Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

PEDRA, Anderson Sant'Anna. Na defesa de uma democracia participativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003.

PEREIRA, Juliano Sartor; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia semidireta como uma via à crise do sistema representativo. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, XIII, Universidade de Santa Cruz do Sul. (RS) *Anais....*, 25 maio 2017.

PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Conteúdo, 2003.

PORTO, Walter Costa. *História Eleitoral do Brasil*. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O processo eleitoral como instrumento para a democracia*. Resenha Eleitoral: Nova Série, v.5, n.1, jan./jun.1998.

ROSENFELD, Denis Lerrer. *Justiça, democracia e capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES, Sérgio Murilo. A democracia deliberativa-argumentativa de Jürgen Habermas. *Revista eletrônica do curso de direito PUC Minas*, n. 5, 2012.

ROSTOVTZEFF, M. I. *História da Grécia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Moraes, 2002 [c2001]. Versão para e-book.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SALGADO, Eneida Desiré. O referendo como fase legislativa das emendas constitucionais. *A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte: Forum, ano 4, n. 15, p. 55-77, jan/mar 2004.

SANCHÍS, L. Prieto. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

SANSON, Alexandre. *Dos grupos de pressão na democracia representativa: os*

limites jurídicos. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito, São Paulo, 2013;

SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e cidadania: o referendo como instrumento de participação política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTIN, J. R.; PANDOLFO, B. P.. Participação e conselhos gestores municipais. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS*, v. 8, n. 16, jul/dez. 2016.

SANTOS, Ana Cristina. Sociedade civil, democracia participativa e poder político: O caso do referendo do aborto, 2007. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 83, p. 191-195, dez. 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fábio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A., 1996;

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

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coords.); NICOLETTI, Carlos Eduardo Nicoletti; SMANIO, Gianpaolo Poggio (Orgs.). *60 Desafios do Direito: Direito na Sociedade Contemporânea*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2013 (1 vol).;

SCHUBSKY, Cássio; BIERREMBACH, Flávio; AFFONSO, Almino. *Estado de direito já: os trinta anos da Carta aos Brasileiros*. São Paulo: Lettera, 2007;

SILVA, Cláudio Valdevino; SILVA, Diego Ferreira Lima; SOUZA, Elza Maria de. A Participação da sociedade civil na democratização do setor de saúde no Brasil. *Revista Brasileira de Educação Médica*, v. 37, n. 2, p. 254-259, 2013.

SILVA, Felipe Carreira da. *Virtude e democracia: um ensaio sobre ideias republicanas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

SILVA, F. R. R. da. *Ação popular ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros: 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídicos- políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. Partidos e reforma política. *Revista Econômica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

SILVA FILHO, João Antonio. *A democracia e a democracia em Norberto Bobbio*. São Paulo: Verbatim, 2014;

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Sistema Eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.); MESSA, Ana Flávia MESSA; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias (Org.). *Direito Eleitoral em Debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013;

SOUZA, Vivaldo Reinaldo de. *As coligações partidárias: período 1986-94 versus 1954-62*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

SOUZA, Herbert de; RODRIGUES, Carla. *Ética e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1994.

TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.); PIRES, Antônio Cecílio Moreira *et al.* *Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009;

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Representação Política e Governo: J.F. de Assis Brasil dialogando com os pósteros*. Canoas/RS: Ed. ULBRA, 2005;

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro/RJ: Relume-Dumará, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Rafaela Pires. (In)Constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010. Constitucionalidade da Ficha Limpa. *Jus Navigandi*. 08/2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30586/in-constitucionalidade-da-lei-complementar-135-2010>> Acesso em: 13 dez. 2018.

TEMER, Michel. *Democracia e Cidadania*. São Paulo: Malheiros, 2006.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Calmann Lévy, 1951.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes: de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. 2ª ed. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de.. *Democracia na América* (fragmentos). GOMES, Igor César F.A. (Org.) Clube do livro liberal. Disponível: em <<http://pt.scribd.com>>. Acesso em: 03 jun.2014.

URBANO, Maria Benedita. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto – configuração jurídica do referendo em Portugal*. Coimbra: Coimbra, 1998.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy – Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

URBINATI, Nadia. *Crise e Metamorfoses da Democracia*. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Jun 2013, vol.28, no.82, p.05-16. ISSN 0102-6909 São Paulo: ANPOCS, 2013.

U.S. Department of State. *How the U.S. electoral system works*. A.J.Cornell Publications, 2013.

VEIGA FILHO, João Pedro da. *Estudo sobre o voto e a eleição*. São Paulo: Jorge Seckler & C., 1885. Typographia a Vapor.

VERGARA, Alfonso Banda. *Democracia representativa y sistema eleitoral*. *Revista de Derecho*, v. XII, 2001.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Wernek. *Participação em saúde: do que estamos falando?* *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. 2009.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na República participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2013.

WELFFORT, Francisco C. *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. (vol. 1 e 2).

WOOD, E. Meikinsis. *Democracia contra capitalismo – a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.