

**FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL - UNIBRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

DEBORA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

CURITIBA

2009

DEBORA GONÇALVES DE OLIVEIRA

**AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, Faculdades Integradas do Brasil - UniBrasil.

Orientador: Prof. Dr Clèmerson Merlin Clève.

CURITIBA

2009

TERMO DE APROVAÇÃO

DEBORA GONÇALVES DE OLIVEIRA

AS POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Programa de Mestrado, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Clèmerson Mèrlin Clève.

Programa de Mestrado em Direito, Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil.

Membros: Prof. Dr. Eliezer Gomes da Silva (Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil)

Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz (Professor aposentado da Universidade Federal do Paraná – UFPR)

Curitiba.

O48

Oliveira, Debora Gonçalves de.

As possibilidades da democracia participativa no estado democrático de direito/ Debora Gonçalves de Oliveira. - Curitiba: UniBrasil, 2009. iv, 116 p.; 29 cm

Orientador: Clèmerson Merlin Clève.

Dissertação (mestrado) – Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil, Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, 2009. Inclui bibliografia.

1. Direito – Dissertação. 2. Democracia - Direito. 3.Revitalização democrática – Direito. I. Faculdades Integradas do Brasil. Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia. II. Título.

CDD 340

Bibliotecária Responsável Elizabeth Capriglioni CRB-9/330

Aos meus pais Alcindo Guimarães de Oliveira e Eva Regiani Gonçalves, amores da minha vida e fonte de minha inspiração.

A tia Alaides Rocha Medina avó do coração, grande incentivadora e apoio de muitas horas, *in memoriam*.

Ao Dr. Manoel B. Vieira de Alencar, meu mentor, *in memoriam*.

“O Senhor é o meu ajudador e não temerei o que me possa fazer o homem.” (Hebreus 13:6)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Dr. Clèmerson Merlin Clève pelos preciosos ensinamentos, e notável saber jurídico, cuja presença em minha Dissertação converteu aridez em Graça e dúvidas e inseguranças em grandes conhecimentos.

À Ana Lúcia Pretto Pereira pelo primoroso e dedicado auxílio a mim prestado, minha especial gratidão, pelas sábias considerações e observações realizadas.

Um agradecimento particular aos meus professores da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e aos Mestres e Doutores integrantes do corpo docente do Mestrado das Faculdades Integradas do Brasil – Unibrasil, que Deus em sua infinita bondade os abençoe.

A todos os amigos que torceram e acreditaram em mim, desde já meu muito obrigada. Minha eterna gratidão vai ainda, para amigos especiais André Alexandro Albareda e Lucilene Alcântara, amigos de todas as horas, que além de grandes estudiosos do Direito souberam ser amigos.

Aos meus familiares que sempre me incentivaram em meus objetivos profissionais e acadêmicos, com eterno carinho. Em especial a minha prima Joemilly Medina Müller, parente querida, menina dos meus olhos.

SUMÁRIO

RESUMO.....	IV
ABSTRACT.....	V
INTRODUÇÃO	06
CAPITULO I – PANORAMA DA DEMOCRACIA ENQUANTO INSTITUIÇÃO	09
1.1 O INSTITUTO DA DEMOCRACIA	09
1.2 DEMOCRACIA DIRETA.....	14
1.3 DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA.....	18
1.4 ALGUNS OBSTÁCULOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	21
1.4.1 A contribuição da globalização para a eclosão desta crise	25
1.4.2 O neoliberalismo e sua contribuição para o aprofundamento desta crise	31
CAPITULO II - DO ESTADO DE DIREITO EM SUA QUALIDADE DEMOCRÁTICA	36
2.1 PROPOSTAS DE CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE DEMOCRACIA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.....	38
2.1.1 Uma constituição garantista	40
2.1.2 Uma constituição substancialista	43
2.1.3 Uma constituição pluralista.....	47
2.1.4 Elementos do modelo de democracia deliberativa	50
2.1.5 Elementos do modelo de democracia agonista.....	53
2.1.6 Democracia participativa: a democracia semidireta	60
CAPITULO III – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PROPOSTA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	64
3.1 CONSCIENTIZAÇÃO POPULAR E A ATUAÇÃO DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	66

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO: INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	71
3.2.1 Iniciativa Popular	73
3.2.2 Plebiscito	77
3.2.3 Referendo.....	82
3.3 OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	86
3.3.1 <i>Recall</i> ou Revogação Popular dos Mandatos Eletivos	86
3.3.2 Novo enfoque para o nosso Sistema Federativo.....	92
3.3.3 A participação no âmbito administrativo	96
3.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: RELAÇÃO COMPLETIVA	101
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

RESUMO

Este trabalho objetiva o estudo e a análise do Estado Democrático de Direito inserido na Constituição da República brasileira de 1988, com o fim de buscar uma possível solução para a crise no sistema representativo democrático, que se vivencia atualmente. A democracia, instituto político-jurídico, com seus princípios de igualdade e liberdade, como está positivada em nossa Constituição da República não é realmente praticada na vida política dos cidadãos brasileiros. Pois somente no momento das eleições diretas é que se invoca a força popular, e seu poder de voto, ficando o povo o resto do tempo esquecido e relegado à sua própria sorte. Como uma proposta para a legitimação democrática, adota-se neste trabalho uma postura em prol da implementação da democracia participativa ou semidireta, consubstanciando uma verdadeira participação popular. Para isso, foi feito um estudo sobre o instituto da democracia a partir de perspectivas específicas, e também a influência dos fenômenos da globalização e do neoliberalismo. Foi realizado, também, um apanhado sobre os modelos de democracia mais debatidos pela doutrina contemporânea, demonstrando como eles influenciam, nossa Lei Maior, consubstanciando uma verdadeira Carta plurissignificativa. Foram trazidas outras possibilidades para a revitalização democrática, como a instituição do *recall* ou revogação do mandato eletivo; a reformulação de nosso sistema federativo pautado por uma “localização” do poder político; a melhor implementação dos institutos de participação popular imbuídos por um processo de conscientização popular e atuação em todos os âmbitos da vida política de nosso Estado de Direito. Nesta pesquisa, vislumbra-se a democracia participativa como elemento-chave do Estado Democrático de Direito; a fim de efetivar o ideal democrático como vontade popular ativa e de concretização de nosso texto constitucional em sua totalidade.

PALAVRAS – CHAVE: constituição; democracia; crise; participação popular; revitalização democrática.

ABSTRACT

This paper aims to study and review of the democratic state inserted in the Constitution of the Republic of 1988 in order to seek a possible solution to the crisis in representative democratic system, which is currently experiencing. Democracy, political-legal institute, with its principles of equality and freedom, as it is positively valued in our Constitution of the Republic is not really practiced in the political life of Brazilian citizens. For only when direct elections is that it relies on people power, and their voting power, the people getting the rest of the time forgotten and relegated to their own devices. As a proposal for democratic legitimacy, is adopted in this paper an approach for the realization of participatory democracy or semi-direct, establish a genuine popular participation. For this, a study was done on the institution of democracy from the perspective específicas, and also the influence of the phenomena of globalization and neoliberalism. Was carried out also an overview on the models of democracy the most debated contemporary doctrine, showing how they influence our highest law, establish a veritable Charter polysemous. Other possibilities have been brought to revitalize democracy, and the establishment of the recall or withdrawal of elective office, the reformulation of our federal system marked by a "location" of political power, the best implementation of institutions of popular participation permeated by an awareness popular and performance in all spheres of political life of our rule of law. In this study, we consider participatory democracy as a key element of the democratic state of law, in order to accomplish the ideal of democracy and popular will and active implementation of our constitutional text in its entirety.

KEY WORDS: constitution; democracy; crisis; popular participation; democratic revitalization.

INTRODUÇÃO

Não rara é a discussão na televisão, em revistas, jornais e na mídia como um todo sobre a crise política que vivenciamos. Diante disso, torna-se importante o estudo e a reflexão sobre este tema, mais especificamente sobre os institutos que estão sendo atingidos, tornando tal momento cada vez mais conturbado.

Uma das justificativas para essa crise política é que a democracia representativa encontra-se em visível declínio, pois os seus princípios fundadores ainda não alcançaram o devido grau de desenvolvimento, a fim de que atuem sem nenhum impedimento. Com conceitos ideários em nossa Lei Maior, nossos governantes dizem estar efetivando uma verdadeira democracia em prol do povo. Os cidadãos, porém, nem sempre têm consciência do poder que detém e, na maioria das vezes, fazem do seu voto moeda de “escambo”. Também contribuem para o afloramento da crise os fenômenos da globalização, e do neoliberalismo, o capitalismo irrestrito vigente por meio dos ditames das empresas multinacionais e do poder econômico aliado ao poder da mídia, criando um mundo de “faz de conta”, com indivíduos politicamente alienados e ligados à propagação do consumismo. Isto é sinal de que a nossa democracia precisa amadurecer.

Este amadurecimento quer significar a legitimação democrática como uma solução para a conformação política e estatal crítica que vivenciamos atualmente. Quando mencionamos o termo “legitimação”, estamos nos referindo a uma maior efetividade do instituto da democracia por meio de sua revitalização, mediante uma democracia participativa atuante.

No primeiro capítulo deste trabalho e tratou-se do instituto da democracia, democracia direta pura, que atualmente se torna inviável tendo em vista o nosso quadro político-jurídico estatal; a democracia indireta ou representativa, que se amolda melhor ao nosso contexto atual, mas que está em crise mediante a preponderância dos interesses de minorias abastadas em detrimento do bem comum e de toda a coletividade, onde poucos decidem por muitos. Outros elementos que auxiliam para a eclosão deste quadro crítico são os fenômenos da globalização e do neoliberalismo, que assolam o nosso Estado Social e Democrático de Direito, por meio da atuação das multinacionais e de órgãos internacionais.

Também se pode ressaltar a interferência do mercado na soberania nacional, criada por uma política de desregulação a fim de concretizar os ditames internacionais.

Para elucidar o tema central deste trabalho, tornou-se necessário fazer uma análise, no segundo capítulo, sobre o Estado Democrático de Direito e os modelos normativos de democracia que o influenciam mediante a sua conformação em nossa Constituição da República de 1.988. Mostrou-se entendimento de Estado Democrático de Direito desde alguns conceitos de Constituição até as vertentes de Democracia que contribuem para a conformação de nossa Lei Maior como um estatuto jurídico do político com faces plurissignificativas. Nesse sentido, foi feita menção ao modelo normativo garantista, demonstrando as suas variadas significações nos campos político, jurídico e filosófico; ao modelo substancialista de democracia como uma maneira de primar pela consecução dos valores e conteúdos inseridos em nossa ordem jurídica estatal; e, por último, à faceta pluralista de Constituição, ressaltando a integração da diversidade e heterogeneidade em todos os âmbitos de nossa sociedade. Ademais, discorreu-se sobre a vertente deliberativa da democracia salientando-a como um processo deliberativo comunicativo estabelecido desta vontade popular. Também, descreveu-se o modelo normativo de democracia agonista, conforme o entendimento de Chantal Mouffe, por exemplo, dentre outros. Enfatizou-se esta acepção democrática como um modelo dinâmico, combativo, contra-fático, de debates ensejadores de lutas pelos direitos, amoldando-se com a específica finalidade da busca do verdadeiro espírito da política, em que o resultado deste ambiente de combates será o real anseio democrático, inspirador de um Estado de Direito.

Já no terceiro capítulo discorreremos sobre a revitalização democrática por meio de institutos da democracia participativa ou semidireta onde a vontade popular será fortalecida: iniciativa popular, pela criação de leis com um certo número de eleitores; plebiscito, como decisão popular prévia sobre determinado assunto ou providência a ser tomada; referendo, como consulta popular posterior a alguma medida legislativa. Também, apresentou-se nova espécie de instituto de participação popular, como o *recall* ou revogação popular dos mandatos eletivos, enquanto forma de controle social da população em face do exercício do poder político, permitindo que o eleitorado possa destituir, em manifestação direta, do mandato eletivo, sujeito que tenha afrontado a confiança do povo e a dignidade do cargo.

Outro ponto discorrido como possível elemento ensejador da revitalização democrática consiste no remodelamento de nosso sistema federativo, proporcionando maior força de atuação a todas as entidades federativas de nossa República, de tal forma a dar um âmbito mais vasto em sua autonomia (entendida como autogoverno ou auto-gestão, auto-legislação, auto-organização e auto-administração), alargando a sua atuação dentro da esfera pública, de mediante o resgate da relação política conformada entre governantes e governados. Outra questão que deve ser destacada como elemento contribuinte para a retomada do princípio democrático é a conscientização do povo sobre o poder que detém em suas mãos mediante o voto, que tudo pode mudar por meio de sua mobilização mediante os novos movimentos sociais e por um debate crítico e dialético. Porém, isso só irá acontecer quando passarmos por um “processo”, em que se inclui a educação, a informação, e a atuação popular imbuída por um espírito cívico. Pois um povo esclarecido jamais poderá ser manipulado. Ainda, discorreu-se sobre a participação popular no campo administrativo mediante um controle social ativo sobre a atuação da Administração na gestão da coisa pública.

E, como ponto derradeiro deste trabalho dissertativo, pretendemos relacionar todos os pontos discorridos ao longo do estudo, vale dizer, aspectos da plurissignificatividade de nossa Constituição na concretização de seus anseios, valores, conteúdos e princípios. Tudo isto pode se dar por meio da realização da democracia semidireta ou participativa no plano concreto, quer dizer, mediante uma melhor regulamentação dos instrumentos de participação popular e, quiçá, a implantação de outros institutos advindos de outras realidades estatais. Para fundamentar esta tese, faz-se necessária uma análise sobre os aspectos da democracia participativa como elemento de concretização dos ideais do Estado Democrático e Social de Direito, pautada pela participação ativa e consciente do povo como sujeito detentor do poder político. A democracia participativa ou semidireta também foi destacada como elemento de luta pelos direitos, atrelando-se à vertente garantista de democracia por meio da instituição das ações ou remédios constitucionais. Por fim, colocou-se a democracia participativa ou semidireta como o ponto central para o estabelecimento de um verdadeiro Estado Democrático de Direito em sua vertente social.

CAPITULO I PANORAMA DA DEMOCRACIA ENQUANTO INSTITUIÇÃO

1.1 O INSTITUTO DA DEMOCRACIA

No Brasil, tem-se uma democracia com forte conteúdo social. Neste sentido, a democracia é um conceito histórico, não um valor teleológico, mas um verdadeiro meio ou instrumento de efetivação de valores essenciais de convívio social traduzidos nos direitos fundamentais do cidadão. É um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que ele vai conquistando na evolução histórica da humanidade. Lembrando Abrão Lincoln, pode-se afirmar que a democracia como regime político é um processo de convivência social, em que o poder emana do povo, o qual deve ser exercido direta ou indiretamente, por ele e em proveito dele. Já para uma concepção elitista de democracia o povo não detém a devida capacidade técnica para se autogerir, necessitando de alguns pressupostos, como o que compete à elite a tarefa de promover o bem comum, mediante um processo de interação com as massas (fundamentando, assim, o modelo de democracia indireta ou representativa).¹

Com o preparo e amadurecimento do povo e outros elementos que fundamentam o voto qualitativo e restritivo, ter-se-á a singularidade de aprender que a democracia transforma-se em seus pressupostos. A democracia não necessita de pressupostos especiais, mas, somente, da existência de uma sociedade. Neste sentido, a Constituição estrutura um regime democrático com objetivos de igualdade por via dos direitos sociais, na qual a democratização das prestações sociais torna-se fundamento do Estado de Direito Democrático. Assim, torna-se imperioso pensar a democracia como um processo dialético que vai rompendo com as amarras dos contrários, das antíteses, para cada etapa da evolução, incorporando conteúdos novos, enriquecido de novos valores. Ela nunca se realiza inteiramente, pois, como

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 129-133.

qualquer vetor que aponta valores, a cada nova conquista feita, abrem-se outras perspectivas, descortinam-se novos horizontes a serem atingidos.²

Com base nestes parâmetros, tem-se a liberdade e a igualdade como valores fundantes da democracia, e a soberania popular e a participação popular como princípios. Neste aspecto, a definição de democracia fundamenta-se na existência de povo (visto com um dos elementos integrantes do Estado) e poder vinculado (ou limitado por sua positivação), em que a qualificação do poder resulta na conseqüente qualificação da democracia. Fundado nesta relação entre povo e poder, Burdeau construiu sua doutrina das três formas de democracia: a) democracia governada: democracia política burguesa do Estado Liberal de Direito, construída racionalmente por cidadãos como homens reais, com ambições, na qual estes homens (cidadãos) são governados; b) democracia governante do tipo ocidental: baseia-se no pluralismo jurídico, num poder aberto, na vontade do povo real, na coletividade sociológica; c) democracia governante do tipo marxista: com fundamento na vontade do povo real e estrutura do poder fechado. O objetivo das três formas se resume na libertação do indivíduo de todas as formas de opressão. Não se vislumbra a democracia como um sistema assistencial, mas, de superação da miséria, por meio da prestação de serviços públicos ou de um Estado Social prestacional.³

Já Jellinek relaciona o conceito de democracia a um sistema político fundado na dominação da vontade popular. Aponta a Monarquia e a República sendo que, naquela, a dominação política pertence à vontade suprema de uma única pessoa, já nesta pode ser aristocrática quando a dominação pertence a uma classe privilegiada, ou democrática quando a massa dos cidadãos de uma coletividade é que decide os destinos do povo, onde o princípio majoritário é a essência da democracia. Harold Laski afirma que o verdadeiro ideal de Estado Democrático é o princípio da igualdade, no qual só a plena realização do regime de igualdade política e econômica permite a objetivação plena da democracia na vida social. E Kelsen dizia que a essência da democracia está na idéia de liberdade, relacionada à criação das normas, em que na aristocracia somente um sujeito tem esta competência

² Ibidem, p. 132.

³ SILVA, 2.002, p. 137-138.

sendo senhor de todos os outros, e na democracia são os próprios sujeitos das regras de Direito que o estabelecem.⁴

Neste mote, Pinto Ferreira agrega os três conceitos colocando a democracia como uma superestrutura política e jurídica, cuja essência é a liberdade política dos cidadãos e está fundamentada numa infra-estrutura econômica e social, ao tempo que afirma ser, a democracia, relativa à igualdade econômica dos indivíduos para permitir a expressão real da vontade popular.⁵

Impõe-se ressaltar que, para Pinto Ferreira, a verdadeira essência da democracia está na conformação do socialismo complementando a democracia política e a econômica. Esta será uma democracia humanista, a primeira floração real da expressão política do cristianismo.⁶

Neste ponto, imperioso notar que a concepção de democracia como governo do povo foi primeiramente formulada por Aristóteles em sua obra “Política”, quando afirmou que a democracia existe no momento em que a multidão governa no sentido do interesse geral, relacionando seu conceito de liberdade ao de igualdade, dizendo que a liberdade é por essência igualitária. Pinto Ferreira colocou como o governo das maiorias, com o povo em seu sentido jurídico-constitucional formal de eleitorado, no qual ampliando seu conceito, pode-se agregar o direito das minorias (abrangendo, assim o modelo de democracia pluralista). É a forma do governo constitucional das maiorias que, com base na liberdade e numa progressiva igualdade, concede às minorias políticas o poder de fiscalização e crítica, afora a sua representação parlamentar. Se assim não fosse, a democracia seria a opressão das maiorias: sobre as minorias. Dentro desta perspectiva, a democracia política deve partir de um conteúdo mínimo de proteção do direito de voto a todos os cidadãos, podendo ou não admitir a representação proporcional dos partidos políticos no parlamento ou nas comissões parlamentares, como gradações na realização do regime democrático.⁷

⁴ FERREIRA, 1975, p. 559.

⁵ Idem, p. 559.

⁶ Ibidem, p. 560.

⁷ FERREIRA, 1975, p. 564.

Ainda existem autores que falam da democracia cesária, política e social, porém, Pinto Ferreira diz que a primeira não passa de uma ditadura e a segunda e a terceira se referem ao conteúdo econômico da organização política.⁸

Assim, o governo pode ter origem democrática, mas não o ser em seu exercício, ou vice-versa. A democracia é um meio e não um fim do Estado, o grande fim do Estado é servir a pessoa humana. Desse modo, o Estado e o homem atingem seus fins pelo caminho do ideal democrático. Dentro desta perspectiva, a idéia de Democracia representa uma síntese dos princípios de Direito Natural, incontingentes, eternos e superiores à vontade dos agentes do poder temporal.⁹

A partir da Constituição brasileira de 1988, reunindo as facetas formal e material, tem-se que a democracia é um sistema de organização política, no qual: 1) todo poder emana do povo (Art 1º, Parágrafo Único, CF-1988), 2) as funções são temporárias e eletivas, 3) a ordem pública é baseada na Constituição e na tripartição dos poderes (Art. 2º, CF-1988), 4) tem-se um sistema de pluralidade de partidos políticos (princípio do pluripartidarismo – Art. 1º, IV, CF-1988), 5) direitos fundamentais declarados na Constituição (Art. 5º e seguintes, CF-1988 – todo o Título II), 6) Igualdade no plano jurídico (Art. 5º, caput, CF-1988), 7) supremacia da lei como expressão da soberania popular (Art. 5º, II, CF-1988), 8) os atos governamentais são realizados com responsabilidade e consenso geral (Art. 85, CF-1988).

Deve-se mencionar que a democracia não é atrelada a nenhum sistema econômico, sendo um conceito dinâmico para que possa acompanhar a evolução do mundo e fazer face às novas realidades de nossa sociedade mundial.¹⁰

Como se sabe, J. A. Schumpeter tem preferência pela forma de democracia representativa em virtude da incapacidade da massa de autogerir-se, conformando-se a uma concepção elitista de democracia. O autor defende um Estado de Direito eminentemente liberal pautado por regras e valores da economia capitalista, deixando de lado uma concepção de Estado intervencionista, promotor do bem-estar social, e de uma política de redistribuição de rendas.¹¹

⁸ Ibidem, p. 569-571.

⁹ Ibidem, p. 540.

¹⁰ Ibidem, p. 568.

¹¹ SANCHEZ-ANCOCHEA, Diego. Capitalism, Development, and the State. A Critical Account of Schumpeter's Theory of the Economic Role of the State. **Revista de Economia Institucional**, vol. 07, nº 13, second semester

Já Robert Dahl tem uma compreensão mais integrativa da democracia, quer dizer, permitindo a oposição pública (não restrita a discordâncias no interior do grupo governante), por uma vertente, e estendendo a cidadania política pelo direito ao voto a um número cada vez maior de pessoas, por outro lado, em conformidade com anseios de integração social e política da comunidade, pautada pela liberdade e concretizada na mobilização das massas; aliada à universalização do sufrágio e ao pluripartidarismo como núcleo da verdadeira essência democrática. Isto tornaria este sistema mais competitivo e inclusivo, no qual os políticos buscam apoio de grupos que podem participar ativamente com maior facilidade da vida política de determinada sociedade, propiciando uma maior proximidade entre políticos e eleitores, conformando uma poliarquia (termo utilizado para definir as democracias reais).¹²

...ele localiza e formula sua tipologia de regimes. São quatro tipos: o primeiro localiza-se o mais próximo de onde a contestação pública é nenhuma e a participação também é nenhuma – chama-se *hegemonia fechada*; o segundo localiza-se mais próximo de onde a contestação pública é plena e a participação é nenhuma – chama-se *oligarquia competitiva*; o terceiro localiza-se o mais próximo de onde a contestação pública é nenhuma e a participação é plena – chama-se *hegemonia inclusiva*; e o quarto localiza-se o mais próximo de onde ambas contestação pública e participação são plenas – chama-se de *poliarquia*.¹³

Dahl defende, ainda, uma difusão da cultura democrática por meio do Multiculturalismo, e de anseios pluralistas inclusivos, aliada à concretização de uma espécie de democracia real (Poliarquia) baseada em uma principiologia contemplativa do todo em função dos fins de um Estado cosmopolita, multicultural e globalizado.¹⁴

Faz-se ressaltar a democracia em seu conteúdo emancipatório ou libertador do indivíduo, funcionando como pedra angular da transformação de toda a realidade.

Diante desta multiplicidade de concepções com relação à Democracia como instituto jurídico e político do Estado, passa-se ao estudo de suas espécies.

2.005, available at SSRN. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=923852>, com acesso em: 12 / 05 / 2.009, p. 04.

¹² CINTRA, Antonio Octavio. Democracia na América Latina (I). **Estudo a Câmara dos Deputados**, Distrito Federal: Consultoria Legislativa, novembro / 2.000, p. 05-06.

¹³ MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de. **Poliarquia em duas e três dimensões**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2.005. Disponível em: <http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/lmiranda.pdf>, com acesso em 07 / 05 / 2.009, p. 03.

¹⁴ DAHL, Robert. **The Future of Democratic Theory**. Estudio/Working, Paper/90, December 1.996. Disponível em: http://www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/archivos/1996_90.pdf, acesso em: 07 / 05 / 2009, p. 07 – 11.

1.2 DEMOCRACIA DIRETA

Na maioria das vezes, os doutrinadores citam Atenas como origem da democracia em sua forma mais pura, qual seja, a direta. Foi nessa cidade-estado, ao tempo de estadistas e filósofos como Péricles, Platão, Aristóteles e Sócrates, que se iniciaram votações diretas em assembleias, onde os cidadãos, reunidos em torno da *Ágora* (praça pública)¹⁵ deliberavam sobre todos os assuntos de interesse da comunidade.

Em seu período áureo, esse regime calcava-se em preceitos religiosos, morais e civis, as chamadas Leis Eternas¹⁶. Inspiradas na pluralidade dos deuses gregos foram passando por inúmeras gerações, através dos anciões e filósofos.¹⁷

A respeito da conformação e desenvolvimento da democracia direta grega (ateniense e espartana), vejamos as palavras de Alexandre Sanson:

A Apella e a Eclésia são as denominações das Assembleias populares nas cidades-estados gregas, de Esparta e Atenas respectivamente, sendo os cidadãos helênicos freqüentemente convocados a participar dessas reuniões em praça pública para o exercício pleno de algumas funções inerentes a polis, razão pela qual os estrangeiros ou metecos, embora livres, não poderiam participar da vida pública da mesma. Dessa forma, a pequena extensão territorial da cidade, a simplicidade dos temas comumente discutidos e o reduzido número de pessoas elevadas a categoria de cidadão decerto são fatores que facilitam o desenvolvimento do exercício da Democracia Direta nas Assembleias na Antiguidade. Em Esparta, devido a estrutura aristocrata adotada, a soberania das Assembleias dos cidadãos, cujas decisões prescindiam de debates e discussões, perdeu força para a Assembleia aristocrática (Conselho dos Anciões) que governava, permanecendo, contudo, na figura dos três reis as funções religiosas e militares. Atenas, por sua vez, vivenciava a Democracia fundada por Sólon, que funcionava através das seguintes instituições: Assembleia Popular, Conselho dos Quinhentos (Senado), Tribunais, magistrados e Comitê dos cinquenta. A Eclésia detinha, por exemplo, as funções de legislar, eleger e ser a última instância contra as decisões judiciais, podendo os cidadãos dela participar além de debater e decidir questões relevantes, nomear magistrados e sancioná-los... O Senado constituído por quinhentos membros designados anualmente pela Assembleia por sorteio, era, portanto, o órgão responsável pelo estudo dos problemas, deliberando e enviando a solução para a

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17 edição, São Paulo: Saraiva 1989, p. 70.

¹⁶ As leis eram, primeiramente, feitas pelo “conselho dos quinhentos”, para depois serem analisadas e votadas pela *Eclésia* (assembleia política). Mas a liberdade e a igualdade que os atenienses possuíam em decorrência da Democracia, era somente política. Temos que na Antiguidade Grega Clássica, a liberdade é a razão de ser da política, e a sua concretização se dá pela ação. Ou seja, os cidadãos gregos (homens livres, pais de família) conquistavam seu espaço público de decisão por meio da ação, da formação de governos e da ação de governantes pautados pela liberdade. Já que uma única palavra de origem grega “arkein”, possuía múltiplos significados (agir, conduzir, governar) todos interligados ao fenômeno da atuação política. (ARENDDT, Hana. **Entre o Passado e o Futuro**. 5ª Edição, Editora Perspectiva S / A, 2.001, p. 16.)

¹⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 17ª edição, Porto Alegre: Globo, 1.978, p. 217.

posterior decisão dos cidadãos atenienses, que não agiam de imediato, senão quando convencidos, após terem ouvido as manifestações favoráveis e contrárias de cada orador para a questão que estivesse sendo levantada. Tais encontros na Agora costumavam ocorrer em média, quarenta vezes ao ano e contavam com a participação da totalidade dos cidadãos.¹⁸

Ressalte-se que esta espécie de democracia somente atua no plano empírico nos cantões suíços, por meio de instituições denominadas *Landisgemeinde*, a qual surgiu na Constituição Helvética de 1291, tendo sido modificada em 1315. Pode ser definida como Assembléia popular solene, formada por cidadãos ativos, os quais participam de reuniões ordinárias, ao menos uma vez por ano, e extraordinárias em alguns Cantões, a fim de decidir, com as mãos erguidas, matérias sobre a sociedade política. Vence a maioria absoluta de votos, sendo composta pela totalidade dos eleitores, geralmente com a idade máxima de sessenta anos, os quais devem atuar pessoalmente num local denominado *Landisgemeindplatz*, este com acesso restrito ao povo votante e aos convidados de honra. Há que se destacar, ainda, que estes encontros estão intimamente relacionados a rituais religiosos e cívicos, nos quais os cidadãos se vestem com vestimentas medievais. Cada região suíça possui os seus costumes e rituais próprios.¹⁹

Sobre a instituição da democracia direta como espécie central e regra geral no governo da Suíça, há a concepção de Dalmo de Abreu Dallari, definindo algumas das instituições integrantes desta espécie democrática:

A Landsgemeinde foi órgão supremo de todos os cantões da Suíça central e oriental, começando a sua abolição no século XIX. Trata-se de uma Assembléia aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, e impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A Landsgemeinde reúne-se ordinariamente uma vez por ano, num domingo de primavera, podendo, entretanto, haver convocações extraordinárias. Na maioria dos casos só foi admitida a convocação pelo conselho cantonal, havendo cantões, entretanto, que admitiram a convocação por um certo número de cidadãos. Há uma publicação prévia dos assuntos a serem submetidos a deliberação, podendo ser votadas proposições de cidadãos ou do Conselho cantonal remetendo-se a este todas as conclusões. A Landsgemeinde vota leis ordinárias e emendas a Constituição do Cantão, tratados

¹⁸ SANSON, Alexandre. **Dos institutos de Democracia Semidireta (Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa.** Dissertação apresentada a Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2007. Disponível em: http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=498, acesso em: 10 / 05 / 2.009, p. 60.

¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

intercantonais, autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto cabendo-lhes também decidir sobre a naturalização cantonal.²⁰

Assim, nos cantões suíços os cidadãos têm a possibilidade de participar da elaboração da Constituição e das leis em igualdade de condições com o Parlamento. Numa consulta anual, a qual se dá pelo menos quatro vezes ao ano, os cidadãos recebem um envelope com toda a documentação fornecida pela Confederação, cantão ou Comuna, no qual se solicita opinião sobre um ou mais assuntos de seus interesses, podendo se pronunciar periodicamente como instância política suprema. Quanto às votações, estas se realizam secretamente nas urnas, pelo correio ou por meio da *Landsgemeinde*. Há que se mencionar ainda uma particularidade: os cidadãos podem igualmente decidir se desejam votar sobre uma proposta, em função do direito de referendo facultativo introduzido na Constituição Federal, em 1874, e do direito de iniciativa, em 1891, quando de uma revisão parcial da Carta Magna suíça.²¹

Sobre o tema, tem-se ainda a contribuição de um jornal ressaltando o viés minoritário e restritivo da democracia direta suíça, nos seguintes termos:

A democracia suíça permaneceu estritamente masculina até 1971, pelo menos no plano federal. Cantões e comunas haviam concedido o direito de voto às mulheres a partir dos anos 60. Mas foi preciso esperar o ano de 1971 para que o direito de voto e de elegibilidade fosse conferido às mulheres em todo o país. A Suíça foi um dos últimos países da Europa a dar esse passo. Mas, mesmo quando, finalmente, puderam se expressar, as mulheres não acorreram às urnas: em média, apenas 50% das mulheres votam. O direito de voto aos 18 anos foi introduzido em 1991. Em vários cantões, os estrangeiros podem participar de votações comunais. Raramente de votações cantonais.²²

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24ª edição, São Paulo: Saraiva, 2.003, p. 152.

²¹ Devemos ressaltar ainda, que em terras suíças é possível a alteração da Constituição (artigo, emenda ou revisão geral) por meio da assinatura de cem mil pessoas, conferidas o conteúdo e a forma da proposta, momento em que o Governo e o Parlamento emitem parecer. Assim, o Parlamento faz recomendações aos cidadãos (de aceitação ou rejeição do projeto) ou elabora um contra-projeto de lei. A maioria das iniciativas é recusada em votação, o que não desvirtua seu caráter democrático, posto que as matérias são debatidas pelos políticos e pela população. Existindo ainda o referendo obrigatório e facultativo, e a *Landsgemeinde* como já salientado anteriormente. **Democracia Direta: Uma escolha do povo.** Disponível em: http://www.swissinfo.ch/por/sobre_a_suica/political_system/Democracia_direta_uma_escolha_do_povo.html?siteSect=1551&sid=8169856&cKey=1233560816000&ty=st, acesso em: 15 / 06 2.009, p. 05.

²² **Democracia Direta: Uma escolha do povo.** Disponível em: http://www.swissinfo.ch/por/sobre_a_suica/political_system/Democracia_direta_uma_escolha_do_povo.html?siteSect=1551&sid=8169856&cKey=1233560816000&ty=st, acesso em: 12 / 06 / 2.009, p.07.

De outro lado, destaca-se a face “distorcida” da democracia direta ateniense, posto que o princípio democrático fora deturpado por profundas desigualdades econômicas, gerando corrupção com compra de votos, confisco de bens e condenação ao ostracismo. Desvirtuou-se também a figura do demagogo (“educador do povo”) para transformá-lo no que é atualmente, apenas um termo pejorativo.²³

Outra deficiência ocorrida foi que, em razão dos cidadãos considerados aptos a votar serem escolhidos através de critérios qualitativos (só poderiam votar homens, livres e atenienses natos), reduziu-se em muito o número de votantes.²⁴ Com o desenrolar da história, as populações foram crescendo e os Estados aumentando seu território pelas invasões e dominações ocorridas, tornando-se assim inviável tal forma de democracia.²⁵

Asseverando um entendimento contrário a instituição da democracia direta apontem-se as palavras de um jornalista francês, o qual se pronuncia da seguinte maneira sobre o assunto:

A democracia direta não existe, nunca existiu. Democracia representativa e democracia direta não equivalem à democracia falsa e democracia verdadeira. São apenas duas técnicas diferentes de mediação / integração capitalista. Por que, então, lutar pela democracia direta? Este é mais um segredo esquerdista. Para quem se interessa pelas experiências de democracia direta como prática social, existem muitas situações a serem estudadas, principalmente no período pós-guerra na França, na Inglaterra, na Alemanha e nos Estados Unidos, na Itália e na Espanha. Ainda que não se possa dizer que essas experiências têm sido suficientemente estudadas (por que olhar para a realidade quando se pode sonhar?), é visível que o proletariado nos países capitalistas mais avançados deixou a democracia direta para trás. Isso vale para os ferroviários franceses também. Essa fortaleza proletária lutava contra sua integração pelo estado. Portanto, contra a democracia (direta e representativa). Mesmo que tenha sido por uma semana ou duas, uma minoria proletária compreendeu essa tendência histórica da luta de classes na França (e no resto do mundo). Lamentamos apenas uma coisa... É que, totalmente afastados dessa exaltação da democracia direta na greve dos ferroviários, não encontramos a menor informação sobre a luta diária desses proletários nas páginas de "Rouge", "Mais Encore", "Lutte Ouvrière", "Courant Alternatif", "Les Cahiers du Doute", "Liaisons" e "Echanges"²⁶. Nem, tampouco, sobre a evolução das lutas de classes que não fossem relatos impressionistas das greves selvagens que, espontaneamente, ocorrem

²³ FERREIRA FILHO, 1989, p. 70-71.

²⁴ Com a exclusão das mulheres e dos escravos das decisões democráticas, pode-se afirmar que havia um conteúdo de representatividade na democracia direta pura ateniense, posto que os interesses de tal grupo excluídos das decisões seriam representados pelos cidadãos ativos da época (homens livres e atenienses natos). Neste sentido: COSTA, Márcio Moreira. Democracia, representação e crise. **Revista Espaço Acadêmico**, Janeiro / 2.008, ano VII, ISSM 1519. 6186. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/080/80costa.htm>, acesso em: 12 / 06 / 2.009, p. 12.

²⁵ FERREIRA FILHO, 1.989, p. 71.

²⁶ Imprensa francesa: trotskista, anarquista e ultra-esquerdista.

a cada dez ou vinte anos. O fato é que esses jornais nada disseram sobre um importante aspecto da luta de classes.²⁷

Posto isto, pode-se afirmar que a forma de democracia direta transformou-se em uma definição ideal de Governo²⁸, ou seja, bom demais para ser verdade diante da sociedade hodierna repleta de desigualdades e com um espaço territorial tão vasto como o nosso.

1.3 DEMOCRACIA INDIRETA OU REPRESENTATIVA

Denominada democracia representativa²⁹, advém das antigas revoluções liberais do Século das Luzes (XVIII), e conta com a contribuição do filósofo Montesquieu. Em sua obra *O espírito das leis*, ele pressupõe que a massa populacional não detém a capacidade de bem decidir sobre os problemas políticos. Sendo assim, ela deve eleger uma minoria mais capacitada e qualificada para tal

²⁷ Este artigo foi publicado originalmente em *"Echanges"* (Jornal Francês), como resposta à superficial análise, feita pela imprensa de extrema-esquerda, das greves (de 1.986 e 1.987) dos ferroviários franceses. Algumas referências são específicas, mas uma crítica interessante e polêmica é feita à natureza e ao significado da democracia direta. Sob o título: **A Democracia Direta é realmente possível?** Biblioteca virtual revolucionária. Disponível em: <http://www.geocities.com/autonomiabr/direta.html>, acesso em: 12 / 06 / 2.009.

²⁸ Neste ponto, é importante colocar o "Movimento da Democracia Direta como Movimento, Partido e Governo" com um programa embasado em perspectivas descentralizadoras, progressistas, pluripartidária. Desta forma, opondo-se a centralização do poder político, ao conservadorismo, ao totalitarismo e a representação. Defendendo Plebiscitos temáticos de proposições alternativas que resumem o debate, o direito a igualdade de oportunidade, liberdade de expressão, iniciativa, organização e concorrência. Asseverando uma coordenação administrativa direta informatizada do poder majoritário dos eleitores e de pareceres técnicos em questões de direitos / interesses coletivos. Disponível em: www.democraciadireta.org/pd_001.htm, acesso em 13 / 04 / 2.009.

²⁹ Deve-se salientar que, existe uma corrente doutrinária a qual prega a subdivisão entre duas espécies de democracia indireta, quais sejam: a eleitoral e a representativa propriamente dita. Em que, nesta seria a forma ideal de representação popular (sendo um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar), onde os cidadãos participam ativamente da vida política de um determinado Estado, integrando-se dentro de um contexto totalmente democrático, vislumbrando a soberania popular com um motor central para a democratização da representação popular. Já aquela seria a forma deturpada de democracia indireta, na qual o único propósito democrático é a eleição de representantes políticos e nada mais, desta forma, combinando o elitismo nas instituições políticas e a legitimação popular localizada nas votações por meio das eleições. Assim, pode-se dizer que, a primeira espécie pauta-se pelo domínio do consentimento e a última pelo domínio da competência. Deve-se colocar ainda, três perspectivas para a representação popular: a jurídica, a institucional e a política. Sendo que, a que mais se amolda aos intentos democráticos é a sua vertente política, pois as outras duas se imbricam a fim de conformar uma analogia entre Estado e pessoa, numa concepção voluntarista de soberania e influenciadas por uma linguagem formalista. Não se olvidando de que, a representação em sua conformação política consiste numa forma de existência política criada pelos próprios atores, ou seja, os cidadãos e o representante político. (URBINATI, Nadia. **O que torna a Representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, 67: 191 – 228, 2.006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/in/n67/a07n67.pdf, com acesso em 15 / 06 / 2.009.)

incumbência, e que se tornará a representante dos interesses coletivos, mesmo daqueles que não a elegeram.

Em seu modelo mais antigo, havia uma democracia aristocrática, decorrente de um sufrágio censitário, isto é, somente poderia votar a classe minoritária dominante capitalista da época, excluindo-se, assim, os mais humildes.³⁰

Neste sentido, tem-se que o regime representativo se opõe à ditadura. O regime representativo teve sua ascensão na Inglaterra do século XIII, que desdobrou o Parlamento em duas casas: a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. A Constituição dos Estados Unidos da América de 1.787 dividiu o Congresso em Senado e Câmara dos Deputados, e, a partir do século XVIII, o regime representativo foi universalizado nos países democráticos.³¹

Já para a teoria jurídica, a nação tem personalidade diferente dos indivíduos, com uma consciência coletiva, um “eu comum”, sendo a soberania nacional o substrato geral da representação, atrelada à aparição do mandato eletivo, com algumas distinções: 1) irrevogabilidade; 2) não prestar contas; 3) representantes vinculados à nação.³²

Pela teoria dos órgãos estatais de Jellinek, o Estado, como qualquer comunidade, age por meio de seus órgãos: 1) órgãos diretos essenciais ao próprio Estado (ex: Democracia - povo; Direitos de criação ex: povo e Direitos criados ex: Congresso); 1.1) Direitos Primários (ex: eleitores); Direitos Secundários (ex: Parlamento). Esta concepção é criticada, pois não distingue a vontade do Estado e dos governantes. Já as teorias políticas relacionam este sistema à democracia dizendo que o fim das eleições é eleger os mais capazes, os quais devem manter uma uniformidade com a opinião da maioria de acordo com o programa de governo apresentado ao eleitorado, sendo a representação política uma seleção de capacidade e não uma delegação de poderes. Já para a teoria político-social e jurídica existe o mandato nacional ou representativo de forma que a regulação jurídica deste vínculo se realiza através da figura do mandato. Assim, a

³⁰ FERREIRA FILHO, 1.989, p. 70-71.

³¹ FERREIRA, 1975, p. 579-582.

³² Idem, p. 582.

representação é o gênero em que o mandato é uma forma concreta de representação.³³

Com a conquista do sufrágio universal, o direito de votar e ser votado estendeu-se para todos os homens, pregando-se liberdade e igualdade para todos, numa fase chamada Estado Social de Direito. E em meados do século XX, esse direito também foi conquistado pelas mulheres.³⁴

Este regime de governo, porém, mostra defeitos em parte gerados por certos governantes, que deturpam a idéia de um Estado Democrático de Direito. E para complementar esta idéia, há a frase de quando Presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), Marco Aurélio Mello: “A sociedade não é vítima, mas autora. Somos responsáveis pelos políticos em geral, pelos homens públicos que aí estão.”³⁵ Portanto, a população em geral deveria possuir um espírito cívico mais elaborado, vale dizer, ser verdadeiramente politizado, posto que, se há um problema em nossa representação democrática, pode haver um problema com os representados, em um sistema de causa e efeito.

Pelos critérios que determinam a aferição do conceito jurídico de povo ativo, isto é, critério qualitativo (idade, nacionalidade – art. 14, II, CF - 88) e quantitativo (redução numérica gerada pelo critério qualitativo) então, não se pode afirmar que a democracia é uma decisão da vontade geral, como na definição clássica de democracia representativa e sim, de uma maioria qualificada somente. É, portanto um princípio que gera exclusão, mas ainda assim, a melhor forma de Governo encontrada até os dias atuais e adotada pelos Estados de Direito contemporâneos, pois, diante da conformação estatal hodierna, torna-se inviável a aplicação do conceito ideal da vontade geral.³⁶

Segundo Darci Azambuja, expondo a teoria de Rousseau, este assim se manifestava sobre a vontade geral: “o problema para ele (Rousseau): encontrar

³³ Ibidem, p. 584-585.

³⁴ FERREIRA FILHO, 1.989, p. 86-87.

³⁵ BARROS, Julio César de. Veja Essa. **Veja**. São Paulo. Ano 39, n. 33, p. 49, agosto de 2.006.

³⁶ Torna-se imperioso destacar, uma vez mais, que este conceito (vontade geral), foi criado pelo filósofo Jean Jacques Rousseau com a teoria da formação do Estado, por meio do Contrato Social. Pois, para ele, o homem primitivo nasce bom, sadio, alvo e robusto em um estado idílico (ideal), entretanto, quando vive em sociedade se degenera (mediante a guerra pela posse de bens). A fim de sair desta má condição, os indivíduos deveriam unir-se, e por meio deste Contrato Social alienar todos os seus direitos para sua entrada na vida social, através da vontade geral, assim formando um corpo social, um “eu comum”, afirmando-se com esta assertiva que a lei (Contrato Social) autolimitava o indivíduo, por que sua vontade estava desta maneira embutida na lei. Assim, o poder estava contido no indivíduo, por meio de vontade justa, criando o bem comum. AZAMBUJA, 1.978, p. 58.

uma forma de associação que defenda e proteja toda a força comum a pessoa e aos bens de todo o associado e pela qual cada um, unindo-se a todos não obedeça no entanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes”.³⁷

Com isso, é imperioso salientar, que diante da conjuntura político estatal em que se vive, torna-se inviável a aderência à forma de democracia direta pura proposta por Rousseau em seu célebre Contrato Social, sendo a democracia indireta a forma de governo que mais se amolda ao sistema político-jurídico hodierno, em virtude dos fatores territoriais e populacionais de inviabilidade do modelo de democracia direta pura.

Deve-se colocar que democracia e representação política tornaram-se, no mundo moderno, idéias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o modelo representativo de governo.³⁸

Entretanto, este modelo de democracia está passando por percalços de ordem ideológica, política e jurídica. Isto se diz tendo em vista a iminente crise política por que passa o Brasil. Há um forte declínio da representação popular³⁹ em função da convergência de fatores internos (descrença da comunidade política e jurídica no sistema político, aliada a inúmeros fatos de corrupção, infidelidade partidária, improbidade administrativa, entre outros) e externos (a globalização, o neoliberalismo, a interferência do mercado na soberania estatal, entre outros), conformadores desta situação política lamentável. A seguir, ir-se-á discorrer sobre estes elementos ensejadores de tal crise no sistema jurídico-político representativo brasileiro.

1.4 ALGUNS OBSTÁCULOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Pode-se asseverar que o princípio democrático representativo não prosperou na sua definição clássica, pois estava pautado em um critério qualitativo, ou seja, fundado na maioria qualificada integrante do povo. Hoje, pode-se dizer que

³⁷ Ibidem, p. 310.

³⁸ MALUF, 1998, p.308-309.

³⁹ No mesmo sentido: **Seminário Nacional “Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação”**. Disponível em: www.reformapolitica.org.br, acesso em: 07 / 10 / 2.008, p. 07.

esta maioria não detém o controle sobre as decisões dos governantes, em virtude de as promessas feitas em tempos de campanha eleitoral não serem cumpridas.⁴⁰

Colocando as origens brasileiras desta crise de representatividade democrática temos as palavras de Paulo Bonavides em entrevista a Ordem dos Advogados do Brasil:

Vive o país um momento de extrema gravidade, em razão do abalo nos fundamentos éticos do sistema. Em verdade, o que eu posso extrair como lição, dessa crise, é a definitiva inviabilidade no sistema presidencial de governo. Toda a trajetória republicana deste país mostra que essa forma de governo tem sido catastrófica para as nossas instituições. O Império viveu a sua época de estabilidade. A República e, eu diria, todas as Repúblicas, debaixo do sistema presidencial, têm sido marcadas de instabilidade. E essa instabilidade é o reflexo de uma crise política de raiz institucional que procede da época da fundação da nacionalidade, quando se fez, por obra de um golpe militar do Imperador, a dissolução da Assembléia Nacional Constituinte. E a análise aos abalos, naquele momento crítico em que o berço do país, o berço da nacionalidade, quando, em verdade, dentro da nossa História, por uma singularidade, concorriam três Poderes Constituintes: o Poder Constituinte das Cortes de Lisboa, em que a nossa participação malogrou; o Poder Constituinte do Imperador, paralelo ao da Assembléia Nacional, que ele outorgou. E nós tivemos, também, a excepcionalidade de sermos o único país onde uma Constituinte foi outorgada, a Constituinte de 1822. Mas, apesar desses vícios de origem, porque a procedência do país livre que se fundava, seria preciso a revolução de sua independência, e nós não tivemos essa revolução, como a fizeram as Repúblicas irmãs que se emanciparam do domínio espanhol. Aqui, o país nasceu de uma transação. Mas essa transação, podemos dizer, deixou seqüelas profundas, porque não resolveu o problema da legitimidade do corpo representativo que se estabeleceu no país, depois de dissolvida a Constituinte de 23 e que se estabeleceu, justamente, como resultado da constituição política do Império, outorgada pelo Imperador, debaixo das pressões nacionais, até de teor popular, podemos assim dizer, e redundaram em movimentos como o da Confederação do Equador, de protesto. E o Imperador, em menos de um ano após a dissolução, e poucos meses depois, outorgava a Carta do Império.⁴¹

⁴⁰ FERREIRA FILHO, 1989, p. 72. Dentro desta perspectiva, torna-se imperioso salientar a aferição do conceito de democracia representativa associado ao termo de confiança dos governados para com os governantes. E, que a situação crítica vivenciada no sistema representativo brasileiro reside no fato de que estes conceitos se perderam em virtude de atuações pautadas pelo populismo, corrupção, dentre outras mazelas encontradas no cenário político contemporâneo. (COSTA, 2.008) Sobre o tema assim se manifesta Antonio Carlos Wolkmer: “Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latinoamericanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca.” (WOLKMER, Antonio Carlos. **Do paradigma político da Representação a Democracia Participativa**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1203/1199>, acesso em: 15 / 06 / 2.009, p. 87) Em sentido contrário: Coloca-se que a representação política é um instituto jurídico advindo da teoria do Direito Civil, que está imantada por uma perspectiva democrática, vale dizer, o problema não reside na representação popular, e sim na atuação dos indivíduos. (LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P., CASTELLO, Graziela. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. Disponível em: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/RepresentPolPluralSocCivilLuaNova2006.pdf>, acesso em 15 / 06 / 2.009, p. 53.)

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Paulo Bonavides: Crise mais forte é a descrença popular**. 24 / 06 / 2.005, Disponível em: http://www.direito2.com.br/oab/2005/jun/24/paulo_bonavides_crise_mais_forte_e_a_descrenca_popular, com acesso em 14 / 04 / 2.009, p. 01.

Outros possíveis pontos responsáveis pelos problemas da democracia indireta são que os assuntos debatidos são bastante técnicos, desta forma restringindo o acesso e o interesse da maioria dos cidadãos, que possui pouca formação educacional e cultural; pela falta de tempo dos cidadãos de informar-se sobre assuntos relacionados ao Estado, em virtude do contemporâneo modo de vida.⁴²

Há que se destacar que esta crise de legitimação da representação popular se acirra em virtude da incapacidade do Poder Legislativo cumprir as funções a este atribuída pela Constituição da República e do fortalecimento do Poder Executivo por meio da excessiva concentração de funções e a centralização do poder político.⁴³

Se a democracia representativa é realizada por minorias oligárquicas abastadas, importa ainda acrescentar que esta atuação deve se pautar sempre na busca do bem comum, quer dizer, no desapego pelas realizações particulares, em favor da sociedade vista como um todo uno e indivisível; na formação do espírito cívico do verdadeiro homem democrático na luta pelos direitos e garantias de todos, ou seja, na real conformação de um Estado Republicano pautado por ideais comunitários.⁴⁴

Neste sentido, insta observar que o distanciamento entre a vontade popular (vontade geral, em aferição ao entendimento de Rousseau) e a vontade da maioria parlamentar, consubstanciando a crise na representação popular reside em três fatores preponderantes, asseverados por Alexandre de Moraes:

⁴² URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires, **O Referendo**: Perfil histórico do instituto e a configuração do Referendo em Portugal, Editora Coimbra, 1.988, p. 52.

⁴³ SANSON, 2.007, p. 82. No mesmo sentido: MENEZES, Daniela Santiago M, RIBEIRO, Guilherme Wagner. A crise da representação política e a comunicação nos legislativos municipais: Experiências inovadoras da Câmara Municipal de Montes Claros. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_cd-daniela.pdf, acesso em 17 / 06 / 2.009, p. 05-06. Na III Conferência Estadual dos Advogados do Paraná, Fábio Konder Comparato assim dispôs: “Nossa tradição é anti-Republicana e antidemocrática porque sempre vivemos num regime de completa oligarquia. A dominação dos ricos é a característica central da vida política desse país e é o que acabou moldando o conjunto das nossas instituições sociais.” (COMPARATO, Fabio Konder. **Para viver a Democracia**. São Paulo: Editora Forense, 1.989, p.77-78.)

⁴⁴ Diz Fabio Konder Comparato que o que deixa mais acirrada esta forma oligárquica de concentração de poder é também a formação de partidos políticos. Ou seja, pela organização de pequenos grupos, os quais detêm em suas mãos todo o poder quando elege candidatos. Na realidade, representando pequena parcela da população (determinada fração do grupo inteiro), porém, sempre afirmando exercê-lo em nome de todos, refletindo um desvirtuamento dos anseios clássicos da representação popular em seus primórdios ideários. (Idem, p. 77-78. No mesmo sentido: SOARES, Marcos Antonio Striquer, **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos, São Paulo, 1.998, p. 43; MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2.001, p. 34-35.

O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar. Dentre outras importantes causas, poder-se-ia apontar três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: o *desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento*. A crise representativa demonstra uma maior necessidade de reaproximação do povo com o governo, ou seja, dos representados com os representantes.⁴⁵

Para acirrar ainda mais os efeitos ruins de tal concentração de poder num estamento oligárquico, está a crise social, conformada no subdesenvolvimento. Isto significa que aquela camada elitista se utiliza dos partidos classistas como instrumento de atuação, que funcionam em nome de um ideário mascarado, deixando os anseios da sociedade de lado. Assim, representam uma situação de desigualdades constante entre classes, setores e regiões do país, tendo em vista uma imensa população miserável em contrapartida de uma classe minoritária abastada.⁴⁶

Colocando alguns dos elementos conformadores deste momento crítico da representação popular brasileira, asseverando que a democracia indireta ou representativa não passa de uma forma de legitimação do poder da classe capitalista, têm-se as seguintes palavras:

1. A democracia representativa não existe e nunca existiu, dentro ou fora do local de trabalho, na França ou qualquer outro país. Das estruturas construídas para limitar a liberdade, os parlamentos deveriam ser considerados as mais importantes. Por um lado, a soberania dos representados é pura ficção. O eleitorado não é um grupo de pessoas iguais e livres, mas um grupo heterogêneo de exploradores e explorados, de governantes e governados... Se o 'povo soberano' é uma ficção, sua representação também o é. Por outro lado, é exatamente nessa ficção que o parlamento baseia o caráter de instituição democrática, que faz com que as decisões parlamentares apareçam como decisões legais e justas, tornando-as obrigatórias. Não importa se as decisões parlamentares são contrárias às necessidades mais elementares da maioria das pessoas. Uma vez que o ato legislativo é votado, essas necessidades encontram um limite específico: o das formas legais de resistência. Ninguém desconhece que os poderes executivo e judiciário existem para controlar a sociedade. O que permanece da democracia é a mera petição de rituais: eleições nas fábricas, escritórios, escolas, universidades, partidos, sindicatos e associações; disputas pela representação de indivíduos e grupos, informes de

⁴⁵ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2.002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>, acesso em: 14 / 04 / 2.009, p. 03. No mesmo sentido: VIANA, Severino Coelho. **A saga dos partidos políticos**. Disponível em: http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc, acesso em: 18/07/2.006, p. 12.

⁴⁶ CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS ADVOGADOS DO PARANÁ, 3, 2.005, Curitiba, **Revista dos advogados do Paraná**, ano 2, nº6, outubro de 2.005, p. 17.

especialistas e debates transmitidos pelos meios de fabricação de consentimento. 2. Então, por que lutar contra uma democracia representativa que não existe e que é impossível na sociedade de classes? Este é o segredo dos grupos esquerdistas. O sistema capitalista, para se manter estável, necessita:

- Da ideologia da 'democracia representativa' como nós a conhecemos. Soberania popular, representação através da divisão de poderes, o princípio da legalidade, a publicidade dos negócios de estado, impostos e taxas iguais e gerais, direitos humanos... para mencionar os fundamentais.
- Do poder do estado, cuja principal tarefa é a mediação entre as duas classes antagônicas. A mediação é algo completamente distinto da neutralidade. Os instrumentos desse poder são as escolas e universidades, exército, polícia e justiça, a mídia (meios de fabricação de opinião pública), seguridade social etc.⁴⁷

Porém, esta faceta crítica que se passa no sistema político estatal brasileiro de representação democrática pode ser transformada por uma mudança de paradigmas, vale dizer, pela consecução dos reais valores e finalidades que fundamentam o denominado Estado Democrático de Direito. Não se pode deixar de ter em mente que o início deste aparato evolutivo dar-se-á por meio da participação ativa dos representados no âmbito político. Por meio de uma mudança de perspectivas do próprio indivíduo inserido dentro do contexto social, atuando de uma forma mais solidária, consciente, de maneira a realizar a cidadania com a população participando da administração pública ativamente.

1.4.1 A contribuição da globalização para a eclosão desta crise

Esta crise que interfere no sistema estatal como um todo guarda estreita relação com o fenômeno da globalização, que por meio de sua expansão, também contribui substancialmente para o acirramento deste momento conturbado, pelo implemento de avançadas tecnologias, com a dinâmica no processo de mercancia atual, e a transição das necessidades dos indivíduos novamente influenciados pela marca do capitalismo vigente em nossa contemporaneidade (agora pautados pelo consumismo, individualismo, busca do lucro pelo lucro, dentre outros fatores).

⁴⁷ T.S. A Democracia Direta é realmente possível? **Biblioteca virtual revolucionaria**, 1.988, Disponível em: <http://www.geocities.com/autonomiabvr/direta.html>, acesso em 15 / 10 / 2.008. (Este artigo foi publicado originalmente em "Echanges", (Jornal francês) como resposta à superficial análise, feita pela imprensa de extrema-esquerda, das greves (de 1986 e 1987) dos ferroviários franceses. Algumas referências são específicas, mas uma crítica interessante e polêmica é feita à natureza e ao significado da democracia direta.), p. 03.

Tentando bem conceituar o evento da globalização, Antonio Marcelo Pacheco de Souza o define citando Habermas:

Globalização significa transgressão, remoção de fronteiras, e, portanto, representava uma ameaça para aquele Estado-Nação que vigia quase neuroticamente suas fronteiras. Anthony Giddens definiu globalização como a 'intensificação das relações mundiais que ligam localidades distantes, de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que são a muitos quilômetros de distância e vice-versa'. A comunicação global ocorre tanto por meio de linguagens naturais (na maioria das vezes através de meios eletrônicos) como por códigos especiais (são os casos, sobretudo, do dinheiro e do direito)".
*JÜRGEN HABERMAS.*⁴⁸

Assim como o neoliberalismo, a globalização bastante avançada em todos os campos dos Estados mundializados gera, muitas vezes, desigualdades colossais em toda a sociedade mundial, tendo grande influência no quadro social, econômico e político. E como bem preleciona a crítica Argentina Beatriz Sarlo, a crise resolvida em miséria se dá quando a globalização se desvirtua, e se desenvolve de forma anômala em sua divisão de riquezas, entre as regiões mundiais centrais e regiões periféricas mais afastadas de tal desenvolvimento. Isto quer significar, o problema reside no fato do desvirtuamento dos ideais e princípios norteadores da globalização neoliberal⁴⁹

No mesmo sentido, existe a concepção de Zygmunt Bauman segundo a qual (em análise à posição de Pierre Bourdieu), perante a atual conjuntura mundial globalizada, se denota que, para se ampliar a confiança de investidores no mercado nacional, deve se flexibilizar direitos da população de forma a suprimir a liberdade dos oprimidos. Assim, o sistema estrutural da globalização neoliberal se dá mediante uma bipartição entre: mobilidade (das potências globalizadas com uma hierarquia global pautada pela liberdade de atuação no mercado e na política) contraposta à ausência de mobilidade ou opressão (dos Estados Nacionais com uma hierarquia local regida pelo medo). Desse modo, conforma-se uma nova hierarquia extraterritorial, transnacional ou transglobal, a qual potencializa toda esta estrutura mercadológica globalizada.⁵⁰

⁴⁸ SOUZA, Antonio Marcelo Pacheco, **A crise da democracia em tempos de Globalização**, 06 / 2.004. Disponível em: www.jusnavigandi.com.br, acesso em 15 / 06 / 2.005, p. 04.

⁴⁹ *Apud* TEIXEIRA, Jerônimo. Entrevista. **Veja**. São Paulo. Ano 38, n. 28, p. 11 – 15, jul. 2005.

⁵⁰ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1.999, p. 111 – 136. Dentro da mesma esteira de pensamento, pode-se afirmar que a noção de comunidade como sinônimo de lugar cálido e confortável, de bem comum e solidariedade, é transformada num “tipo de mundo que não está,

Sob vertente semelhante relacionada à atuação malévola da globalização como redutora da soberania nacional dos Estados, apresenta-se o entendimento de Paulo Bonavides, no seguinte sentido:

Não padece dúvida que o mundo ingressou numa sociedade feudalizada, onde haverá, outra vez – agora em nível de nações -, soberanos e vassalos. Uma sociedade que há de inaugurar, ao mesmo passo, um futuro não remoto, a simbiose do feudalismo com o colonialismo. Sobremodo enfraquecido desde as bases e estruturas de seu poder econômico e político, o País, atado a uma sociedade internacional financeiramente desorganizada, ferozmente competitiva e governada por concentrações maciças de capitais, ocupará, nesse cenário, um lugar inferior desempenhando papel, de todo o ponto secundário. Numa primeira fase – é o prognóstico para o qual os fatos estão apontando – os fortes imporão aos fracos, mais do que nunca com inexorável determinação, sua vontade avassaladora e irresistível; o que, aliás, não é de admirar, porquanto já vem acontecendo. Nações na aparência, porém, colônias na substância, eis, em suma, o futuro que aguarda tais países, cuja tragédia desnacionalizadora lhes é imposta pela globalização. Não há, por conseguinte, como festejar com palavras de otimismo a realidade que se avizinha. A globalização é o fascismo branco do século XXI: universaliza o egoísmo e expatria a solidariedade.⁵¹

Há, todavia, diversos pensadores, defensores da Globalização, que constatarem nela, apesar de seus defeitos, uma faceta positiva em sua atuação perante toda a sociedade mundial. Diz o jornalista e escritor americano Thomas Friedman que o fenômeno da globalização deve ser vislumbrado como um mundo plano, porque através das novas tecnologias (internet, telefonia celular, fibra óptica) e da intensa comunicação, não só as empresas, mas as pessoas de um modo geral, podem atuar no contexto econômico. Transformam-se todos em “bons vizinhos” uns dos outros. Neste sentido, pode-se afirmar que o mundo tornou-se pequeno perante os poderes tecnológico, informativo e comunicacional que a humanidade como um todo detém.⁵²

lamentavelmente, ao nosso alcance, mas, no qual gostaríamos de viver e esperamos vir a possuir.” Como um verdadeiro paraíso perdido o qual se procura ou o paraíso esperado que não se habita e que não se conhece. Sendo que, a busca por esta comunidade ideal ou perfeita, unida pelo entendimento compartilhado ou mediante a formação de um círculo aconchegante com a imersão ingênua da união humana, transforma-se na agonia de Tântalo, com a busca desenfreada pelo impossível ou irrealizável no mundo empírico. E isto se dá em virtude de que, a palavra comunidade no sentido aduzido, é banalizada e substituída pela identidade na busca de um novo sentido para a comunidade perdida pela Globalização, pelo Neoliberalismo, pelos ideais do capitalismo irrestrito, dentre outros fatores. Em que, tais fatores funcionam como verdadeiras “fissuras nos muros de proteção” de tal comunidade idealizada. (BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 1.999, p. 07 – 39.)

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Do país Constitucional ao país Neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)**. 2ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.001, p. 56.

⁵² VEJA, Ano 38, n.50, p. 11 – 15, dez. 2.005.

Saliente-se que existem posições otimistas com relação a este fenômeno globalizante, ou seja, que vislumbram a globalização por uma visão positiva. Dentro deste enfoque, é imperioso destacar a concepção de Milton Santos⁵³ o qual assevera que o fenômeno da globalização se desenvolve mediante um processo compreendido por três fases, quais sejam: 1) a globalização como deveria ser: um fenômeno de mundialização, com a inclusão de todos os países integrantes do planeta, mediante anseios de solidariedade, fraternidade, democracia; 2) a globalização como ela é: um sistema perverso de desigualdades sociais, econômicas e políticas no mundo. Ademais, influenciadas pelo desvirtuamento dos princípios ideais da globalização, em que a imposição globalitária gera uma violência estrutural, marcada pela competitividade e ausência de compaixão; pelo poder em estado puro no uso da força; no dinheiro em estado puro, desta maneira determinando o fim da ética e da política naquela concepção ideal de Jean Jacques Rousseau. Agora sendo marcada pelo individualismo, pelo consumismo, pela alienação política da população, pela competitividade, pela exploração do homem pelo homem regida pelas regras da *lex mercatoria*, pela atuação do capitalismo irrestrito, dentre outros fatores; 3) a globalização como ela pode vir a ser: norteadas por uma mudança de perspectivas do próprio ser humano, influenciado por anseios, de solidariedade, fraternidade, respeito às diferenças, democracia, inclusão social e econômica, isto é, por uma “humanização do ser humano” voltando a ver a pessoa do próximo, como integrante de uma verdadeira comunidade globalizada.

Dentro desta mesma esteira de pensamento também há a concepção de David Held⁵⁴, Richard Falk⁵⁵ e Danilo Zolo⁵⁶, em que todos comungam do entendimento segundo o qual a solução para este sistema de perversidades ou este mundo resoluto em crises reside na conformação de um sistema normativo de democracia ou numa democracia cosmopolita, por meio da qual se enfatiza o papel do agente da sociedade civil globalizada com uma gama de compromissos que vão desde o global até os mais amplos terrenos de decisão. Ou ainda, na tentativa de se

⁵³ SANTOS, Milton, **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14ª edição, Rio de Janeiro: Record, 2.007, p. 167-174.

⁵⁴ HELD, David. **La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita**. Madrid: Paidós. 1.997, p. 147.

⁵⁵ FALK, Richard. **La globalización depredadora. Una crítica**. Madrid. Siglo Veintiuno. 2.002, p. 232.

⁵⁶ ZOLO, Danilo. **Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial**. Barcelona: Paidós. 2.000, p. 152-170.

aproximar a atividade política de seu conteúdo ético e moral, resgatando o verdadeiro espírito fundamentador da política, em seus preceitos clássicos e primitivos.

Pode-se pensar em adequar os anseios da globalização “de cima” (marcada pela disciplina do capital global e por políticas de direita, com a hegemonia das potências dominantes, numa vertente vertical) e da globalização “de baixo” (marcada por valores da diversidade ou heterogeneidade e da integração social e econômica dos menos favorecidos). Isso em favor de uma nova política de resistência a opressão capitalista vigente, por uma descentralização (ou localização) do poder governamental, aliada a forças sociais ideais advindas da globalização “de baixo”, atrelada a princípios de segurança com proteção ao meio ambiente e a viabilidade econômica. Por esta perspectiva os direitos humanos abrangem direitos econômicos, sociais e coletivos, ao desenvolvimento, à paz e à autodeterminação dos povos, indo muito além das eleições livres com a participação popular ativa dos cidadãos globais.⁵⁷

Desta forma, esta concepção de globalização “de baixo” estaria arraigada a um pensamento construtivista formulado mediante elementos da democracia normativa, quais sejam: conformidade da cidadania, prevalência do Estado de Direito, respeito e garantia dos direitos humanos (no plano interno e internacional), estabelecimento da democracia participativa e de seus institutos como regra em todos os níveis dos Estados Globais, responsabilidade exigível nas relações internacionais, um primado pela realização efetiva dos serviços públicos em conformidade com os aspectos de um Estado Social de Direito, o estabelecimento e cumprimento do princípio da transparência na execução da Administração Pública, a não violência no trato das Relações Internacionais.⁵⁸

Já o alemão Henrich Von Pierer acentua que: “Não cabe discutir se o fenômeno é positivo ou negativo, porque a globalização veio para ficar e está apenas começando”.⁵⁹ Ele também defende que o futuro da globalização reside na primazia dada pelos governos ao âmbito educacional. Pois é com educação e

⁵⁷ In: SANTOS, 2.007, p. 105-111; HELD, 1.997, p. 115; FALK, 2.002, p. 52 e ss.; ZOLO, 2.000, p. 94.

⁵⁸ Ibidem, SANTOS, 2.007, p. 105-111; HELD, 1.997, p. 124; FALK, 2.002, p. 214 e ss.; ZOLO, 2.000, p. 114.

⁵⁹ Com referência ao avanço da Internet na economia mundial, afirma Nicholas Negroponte: “É um terremoto de grau superior a dez na escala Richter das transformações econômicas”. (VEJA, ANO 38, n. 47, p. 94 – 95, nov.2.005.)

informação que o ser humano evolui, atrelado a uma visão de educação e informação como elementos conformadores da emancipação política e social popular.⁶⁰

A globalização gera a contestação da primazia do Estado como único agente de regulação política, como pólo ilhado definidor da prática governamental. A concorrência com agências e forças econômicas transnacionais e o impacto dirigido por diretrizes de ação formadas em razão do conglomerado de interesses econômicos do setor privado internacional e dos Estados hegemônicos são, pois, as causas diretas do descompasso entre os conceitos de soberania estatal e governabilidade.⁶¹ Gera-se uma substancial diminuição do poder político soberano (soberania popular), pautados meramente por regras mercadológicas, que comandam a atuação de tais Estados, através da difusão da globalização neoliberal, ou seja, um fenômeno globalitário qualificado pelos interesses neoliberais.⁶²

Cabe aqui destacar, pois, que o ponto que impede o alcance da prática da autoconsciência e de um sistema globalitário inclusivo e solidário consiste na expansão de idéias distorcidas quanto a tal fenômeno de mundialização, com a prática de ideais deturpados, gerando um sistema mundial perverso, repleto de desigualdades em todos os âmbitos da vida mundial.

Todavia, esta situação conturbada é reversível, vale dizer, é mutável já que se vive em uma sociedade efêmera e o ser humano é um ser inconstante por natureza, podendo os seus conceitos e valores ser modificados à medida em que o mundo se reverte. O ser inconsciente pode se tornar consciente por uma mudança em sua psique sobre as verdades e inverdades do mundo. Portanto, a mudança reside no próprio indivíduo. Cabe destacar que esta situação mundial conturbada pode ser transformada por meio de uma mudança de perspectivas da população, isto é, de valores, princípios norteadores de sua atuação. Assim, poder-se-ia chegar

⁶⁰ LIMA, João Gabriel. Economia e Negócios. **Veja**. São Paulo. Ano 38, n. 46, p. 94 – 95, nov. 2.005.

⁶¹ PEREIRA, Rodolfo Viana, **Direito Constitucional Democrático Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2.008, p. 121.

⁶² A solução para todo este impasse trazido pela globalização, a qual tem seu desenvolvimento distorcido e que está assolando o mundo como um todo, seria a Pós-Globalização. Tal posição é esposada pelo ex-presidente americano Bill Clinton, que enfatiza ser esse o momento de trazer bons resultados no campo social, por meio das Organizações Não Governamentais, pelas Organizações Internacionais, empresas e entidades de trabalhadores ativistas. Ou seja, a atuação conjunta de tais órgãos sobre as desídias da sociedade mundial, amenizaria transtornos sociais, culturais, econômicos, governamentais e ecológicos. (ALCÂNTARA, Eurípedes. Entrevista. **Veja**. São Paulo. Ano 30, n. 33, p. 11 – 15, agosto. 2.005.)

a um conceito de solidariedade plena e efetiva, e não somente formal e mal aplicada. Alcançar uma consciência de um mundo universal, e não apenas individualista. Tendo o mundo como um ente mutável e não por meio de uma concepção retrógrada e distorcida de que esta crise é irreversível. Desta forma, saindo de um plano meramente passivo para um plano ativo, ter-se-á um cidadão ativo consciente e sabedor de seus direitos e deveres perante toda a sociedade.

1.4.2 O neoliberalismo e a sua contribuição para o aprofundamento desta crise

Por meio das empresas transnacionais, os chamados novos Leviatãs (expressão de Hobbes utilizada metaforicamente por Atílio Boron), difundiram a ideologia capitalista atual, com o advento da doutrina neoliberal.⁶³ Esta doutrina, calcada na abertura política, econômica e social dos Estados contemporâneos, traz uma nova roupagem ao antigo liberalismo econômico oitocentista.

Boron utilizou-se desta expressão metafórica no intento de explicar a eclosão das empresas multinacionais, as quais, segundo ele, surgem como verdadeiras “feras econômicas”, que abocanham quase todo o poder, em razão de que estas, transformando-se em grandes conglomerados, detêm uma boa parcela do poder no âmbito econômico mundial, ditando, assim, as leis de mercado a serem seguidas pelo Estado.

Esse Estado, flexibilizado por aquelas leis, denomina aberto e caracteriza-se pela privatização de estatais, pela política da desregulação e pela mercantilização dos direitos fundamentais, entre outros.⁶⁴

Assim, pode-se asseverar que Estado aberto é aquele minimizado ou de poderes extremamente reduzidos em relação aos interesses das classes capitalistas, sendo que estas, por exemplo, atuam mediante aumento nos monopólios e em defesa da redução na tributação das transações financeiras (pela

⁶³ BORON, Atílio A. **Os Novos Leviatãs e a Polis Democrática**: Neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo, Pós-neoliberalismo: Que Estado para que Democracia, Petrópolis: Vozes / Clacso, 2.000, p. 08.

⁶⁴ Ibidem, p. 09.

guerra na tributação entre os Estados através das isenções concedidas a estas empresas transnacionais em detrimento das demais).⁶⁵

E, tendo em vista que o Estado Social de Direito brasileiro é falho, isto é, tem estatuído na sua Constituição da República diversos direitos fundamentais e sociais, entretanto, não atendendo aos pressupostos básicos de garantia da dignidade humana à maioria da população, (como: saneamento básico, educação, saúde, moradia, segurança, etc.), é errôneo implantar-se o Estado aberto, onde se restringem ainda mais as seguranças básicas das pessoas, em benefício do avanço de uma sociedade capitalista “cega” diante das necessidades mais prementes do ser humano.⁶⁶

Conforme Juan Ramón Capella, o mundo dominado pelo neoliberalismo, também pode ser visto como um mundo resoluto em crise, assim constituindo uma enorme “Babel” com características próprias e funcionando numa mundialização repleta de desigualdades. Comandadas por três potências mundiais, quais sejam, Estados Unidos da América, União Européia e Japão, relegam a periferia sulina à margem do real desenvolvimento.⁶⁷

Este eixo vencedor tem apoiado politicamente as empresas transnacionais, as quais têm surgido no mundo moderno através da Terceira Revolução Industrial, que consiste na inovação da economia, como forma organizacional de suprir as lacunas do intervencionismo estatal, pelo implemento de novas tecnologias, tornando o mercado mais ágil e produtivo levantando altos valores em capital, adequando-se ao desenvolvimento do processo econômico capitalista, tendo como conseqüência o monopólio do atendimento de vários setores (economia, educação, cultura, informação) do Estado por meio das transnacionais. Seus interesses, por sua vez, são assegurados por “protagonistas” da economia mundial como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio e governos de países dominantes. Além disso, detém o apoio de pensadores, teóricos, ativistas e economistas formadores de opinião.⁶⁸

Assim, a democracia é relegada a outro plano, sendo por isso violada. Quando o denominado eixo vencedor domina os princípios ideológicos, econômicos,

⁶⁵ Ibidem, p. 14.

⁶⁶ BORÓN, 2.000, p. 09.

⁶⁷ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta Prohibida**. Madri, Editora Trolla, 1.997, p. 240.

⁶⁸ Ibidem, p. 238-239.

sociais e políticos abarca somente para si o poder, deixando os anseios da maioria da população global de lado.

Desta forma, desencadeou-se a desvalorização do trabalho humano substituído pela máquina. Apoiada a ideologia da *lex mercatoria*, implementou-se um capitalismo irrestrito, colaborando para que houvesse a flexibilização de direitos dos trabalhadores, através da política da desregulação, que não chega a ser uma falta de leis positivadas, reguladoras de situações jurídicas, mas, apenas, um afrouxamento na positivação dos deveres estatais, e uma grande retirada das garantias da população. Nasceu assim, o capitalismo democrático.⁶⁹

Porém, conceitos extremamente desiguais não podem unir-se para a conformação de um momento atual, a qual não é viável, porque ainda não se tem um modelo econômico e político bem assentado nos reais princípios que o capitalismo democrático apregoa. Quer dizer, ainda não se tem na prática uma igualdade substancial (isonomia), assim não prosperando a tão almejada justiça social, e, por conseqüência disso, decai a cidadania ativa, a participação e todos os outros pressupostos que informam uma verdadeira democracia representativa. Dessa forma, vigoram somente os efeitos maléficos do capitalismo irrestrito imposto a todos como a melhor maneira de adequar-se o econômico ao político e vice-versa, surgindo um capitalismo irrestrito mascarado por princípios “democráticos” que divergem de sua real e devastadora doutrina. Entretanto, lembrando a idéia de Przeworski de que “toda a sociedade depende estruturalmente dos atos dos capitalistas”, tendo em vista isto, seria aconselhável tal união, a fim de que a democracia avançasse na atual sociedade capitalista.⁷⁰

Outro ponto a exigir reflexão é de como atua o mercado no campo político, por meio de “votações diárias” (desempenho econômico), sendo que a bolsa de valores dita as regras mercadológicas a serem seguidas pelo resto do mundo.

⁶⁹ CAPELLA, 1.997, p. 249.

⁷⁰ BORÓN, 2.000, p. 21. Negri, em seu livro *O Império*, ainda argumenta que a contribuição da mídia para a eclosão desta crise em nosso mundo atual é deveras importante. Ela fez surgir a figura do indivíduo alienado, por ter inculcido na psique das pessoas valores não verdadeiros. Na maioria das vezes, o poder de muitos políticos corruptos é legitimado ou justificado, seja por falta de coragem, de senso crítico, ou pela orientação que os jornalistas recebem. Não se esquecendo de que os meios de comunicação pertencem a grandes grupos, cujos interesses são os mesmos da classe dominante. Desta forma, cria-se um mundo de “faz de conta” alheio ao que ocorre na realidade. O campo econômico também está em constante decadência, com aumento das desigualdades e com poucos bons resultados no âmbito social. (HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. **O Império**. Rio de Janeiro: Record, 2.002, p. 342-345.)

Assim, deixa-se de lado o conceito clássico de soberania e representação popular, relegam os Estados-Nações a meros mercados destituídos do poder de autodeterminação, o qual é uma subpartição da soberania popular.⁷¹

Com todo este aparato funcional (a grande transformação) dominado por uma minoria mundial abastada, o poder político sofreu uma mudança em sua estrutura, não mais podendo ter como características simplesmente a soberania e a legitimidade. Entende-se que houve uma bipartição entre soberania privada supra-estatal difusa (constituída no poder exercido pelas empresas transnacionais) e um Estado soberano permeável ou aberto. Estes dois poderes soberanos não seriam inteiramente independentes, pois atuam conjuntamente, formando um “campo de poder” a ser dividido entre ambos.⁷²

Com a limitação da soberania do Estado aberto, surge um conflito em seu sistema de legitimação, criando uma lacuna na democracia conquistada e, como este Estado Democrático Representativo se funda na soberania popular, esta limitação atinge diretamente a capacidade decisiva da população, que tem o seu poder decisivo (soberania) positivado na Lei Maior, no caso do Brasil, no seu art. 1º, Parágrafo Único. Dessa forma, contrariando princípios basilares do chamado Estado Democrático de Direito, eivando de “inexistência” quase todos os elementos componentes desta locução, macula-se a democracia representativa quando se restringe a soberania do povo através da soberania supra-estatal (que consiste em regras ditadas pelas transnacionais, que devem ser seguidas pelo Estado de poder diminuto, oriundo da política de mercado imposta); mancha-se o Estado de Direito quando se fere a legalidade violando preceitos constitucionais (ex: art 1º). Junto a esta problemática está a atuação dos partidos políticos profissionais, os quais perdem a confiança da população que, por sua vez, com sua despolitização e passividade, dá margem ao surgimento da soberania supra-estatal, contrária aos princípios democráticos vigentes.⁷³

⁷¹ BORÓN, 2.000, p. 37.

⁷² CAPELLA, 1.997, p. 239-240. O poder que o soberano privado supra-estatal exerce é objetivo e difuso, por não estar concentrado em uma só mão, pois este tem a função de impor as condições gerais precisas para o funcionamento das empresas transnacionais. O Estado aberto, por sua vez, tem a incumbência de instrumentalizar as políticas ditadas pelo soberano supra-estatal através da desregulação, da privatização de estatais e da mercantilização do serviço público. (Ibidem, p. 257-258).

⁷³ Ibidem, p. 260.

Destacando a influência do neoliberalismo para o afloramento desta crise política e institucional⁷⁴, ligada ao descontentamento com a atuação do setor público gerado por uma apatia política da massa populacional, há o posicionamento de Chantal Mouffe, nos seguintes termos:

A atual apatia com a política que testemunhamos em muitas sociedades democráticas liberais origina-se, na minha visão, do fato de que o papel desempenhado pela esfera pública política está se tornando cada vez mais irrelevante. Com a evidente hegemonia do neoliberalismo, a política foi substituída pela ética e pela moralidade, e o *leitmotiv* é a necessidade do consenso, de valores familiares e de “boas causas”. Em muitos países, isto tem sido acompanhado pelo domínio crescente do setor jurídico. As decisões políticas são encaradas como se fossem de uma natureza técnica e mais bem resolvidas por juízes ou tecnocratas, considerados portadores de uma suposta imparcialidade. Hoje, devido à falta de uma esfera pública política democrática, na qual a confrontação agonística poderia acontecer, é o sistema jurídico que é freqüentemente visto como o responsável por organizar a coexistência humana e por regular as relações sociais. Diante da crescente impossibilidade de enfrentar o problema da sociedade de uma maneira política, é a lei que é acionada para prover soluções para todos os tipos de conflito.⁷⁵

No próximo capítulo, ir-se-á discorrer sobre o Estado Democrático de Direito e suas vertentes filosóficas democráticas, de modo a intentar a revitalização democrática através da concretização do conteúdo normativo constitucional em seu viés democrático agonista. Vale dizer: na tentativa de concretização do disposto na Constituição da República brasileira de 1.988, auxiliado pelas vertentes filosóficas democráticas, especialmente a agonista.

⁷⁴ Tudo isto, porém, não condiz somente com um caminho de pedras, posto que existe “uma luz no fim do túnel”, por assim dizer, ou seja, não existem apenas mazelas, assim como também, soluções, elementos positivos dentro desta perspectiva crítica a qual vivencia-se hodiernamente. E, estas soluções residem no fato de uma revitalização ou legitimação democrática, com a volta do poder decisório para as mãos de quem realmente o detém, qual seja, o povo (Art. 1º, Parágrafo Único da CR-1.988) mediante a implementação dos ideais, princípios e institutos da democracia participativa ou semidireta, com a atuação forte e ativa da população dentro das decisões políticas da comunidade (Estado Nacional).

⁷⁵ MOUFFE, Chantal. Democracia, Cidadania e a Questão do Pluralismo. **Revista Política e Sociedade**, nº 03, outubro, 2.003, p. 378 e ss.

CAPITULO II - DO ESTADO DE DIREITO EM SUA QUALIDADE DEMOCRÁTICA

Como ponto de partida, é importante expressar o entendimento e significação do que vem a ser Estado Democrático de Direito. Para isso, necessário bipartir tal conceito, primeiramente destacando o seu viés jurídico (Estado de Direito) e, posteriormente, o político (democrático). Assim, torna-se corrente a expressão Estado de Direito como sinônimo de um governo regido pelas leis (em alusão à concepção de Norberto Bobbio⁷⁶), vale dizer, um Estado que se pauta pela racionalidade, objetividade e “clareza” de um regramento legal.

Trata-se, o Estado de Direito, de um Estado que se atrela a princípios organizativos, como a separação dos poderes, de forma a asseverar o seu conteúdo neutro e igualitário em face de seus integrantes, e o qual também corresponde ao resultado de uma revolução social e política histórica da classe burguesa da época medieval em contrariedade aos preceitos e privilégios defendidos pelo Estado monárquico Absolutista. Quer dizer, nesta época, a burguesia ansiava por direitos e liberdades (privilégios) em paridade de condições com a nobreza e o clero. Desta forma, propunha-se encerrar as arbitrariedades governamentais do monarca com a instituição de uma Constituição (eminentemente liberal), a qual limitava os poderes do governante.

Já em sua vertente democrática, tem-se uma verdadeira qualificação do Estado de Direito, ou seja, de um Estado regido por leis e princípios democráticos, regrado em conformidade com a vontade da maioria, de acordo com os ideais da soberania popular, segundo o qual, como é no caso do Brasil, “todo o poder emana do povo...” (Art. 1º, Parágrafo Único da CF-88). Desta maneira, o exercício do poder político está condicionado à aceitação e legitimação democrática, no qual o governante deve pautar seu governo pelo bem comum, para a harmonia dos interesses de toda a coletividade.

Assim, torna-se imperioso destacar que um Estado de Direito nem sempre é democrático, este âmbito está relacionado à soberania popular, com a participação

⁷⁶ BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Tradução: Marco Aurelio Nogueira, 6ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1.997, p. 150 e ss.

efetiva e operante do povo na coisa pública, que não se exaure na conformação de instituições democráticas, posto que estas consistem tão-somente em um estágio de evolução, mas não em seu integral desenvolvimento. Este Estado é irradiado por valores democráticos sob todos os seus elementos constitutivos e sobre a ordem jurídica. É um Estado que tenta realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando um Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social, que o personalismo e monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir.⁷⁷

Colocando o tema sob a perspectiva da nossa Constituição da República de 1.988, pode-se dizer que esta abre as perspectivas de realização social profunda, pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo uso dos instrumentos que ela oferece à cidadania e que possibilitam concretizar as exigências de um Estado de Justiça Social, fundado na dignidade da pessoa humana.⁷⁸

De acordo com Elias Diaz, afirma-se que o democrático, no Estado Democrático de Direito, vai além do social, permitindo uma atuação política dos poderes públicos para manter exigências garantistas, liberdades e direitos fundamentais. E, isto se daria visando uma modificação em profundidade da estrutura econômica e social atrelada a uma mudança no atual sistema de produção e distribuição de bens, servindo como tese de revalorização e revitalização do jurídico. Neste sentido, o Estado Democrático de Direito supera o Estado Liberal de Direito e o Estado Social de Direito, advindo da intersubjetividade da relação entre sujeito-sujeito. Assim, a legitimidade advém da própria Constituição, que surge de um procedimento de refundação da sociedade. Pode-se afirmar, portanto, que no Estado Liberal de Direito a função do Direito era ordenadora, mas no Estado Social Democrático é promotora da sociedade.⁷⁹

Portanto, todo Estado Democrático de Direito, seja em sua vertente liberal, seja em seu viés social, é um Estado que prima pela vontade popular na aferição de suas leis, na condução de seu Governo e na administração da Justiça pelo Poder

⁷⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2.002, p.121.

⁷⁸ Ibidem, p. 125-126. Neste sentido, o princípio da legalidade tem especial importância, visto como desdobramento dos ideais da Constituição. Carrega função transformadora da sociedade impondo mudanças sociais democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. (Idem, p.125-126)

⁷⁹ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma nova Crítica ao Direito**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2.004, p. 89-92.

Judiciário. Enfim, mediante a atuação conjunta e harmônica dos três poderes do Estado, de maneira a realizar os fins estatais, quais sejam: o bem comum e a atenção aos interesses da coletividade como um todo integrante da instituição maior (o Estado).

2.1 PROPOSTA DE CONSTRUÇÃO DA IDÉIA DE DEMOCRACIA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

Colocando o tema sob uma perspectiva normativa, ou seja, o aspecto democrático do Estado de Direito sob o enfoque da Constituição, discorrer-se-á sobre os diversos sentidos e visões da democracia com relação à Constituição. Assim, fazendo uma relação entre certos conceitos de Constituição, com o instituto jurídico e político da democracia, tentar-se-á demonstrar a influência das Constituições e suas vertentes na conformação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Com a queda do feudalismo, a concentração do poder político baseado na providência divina se desgasta, surgindo a Teoria do Contrato Social⁸⁰, fruto do antropocentrismo, sendo que o Estado é formado através de um pacto entre homens livres e iguais. Além disso, é na Idade Moderna que se atribui a verdadeira invenção da Constituição com os moldes atuais, com seu caráter universal. Apesar de variantes nacionais, a Revolução Francesa, de 1.789, pode ser considerada o berço do constitucionalismo, posto que reduziu os conceitos jurídicos às idéias políticas e à realidade econômica da burguesia, com vários conteúdos que permanecem até hoje, com o estabelecimento de uma certa cláusula de não retrocesso.⁸¹ Insta observar que a pluralidade de conceitos de Constituição foi dada pela Teoria alemã do Estado e da Constituição, por seu enfoque sociológico, jurídico-normativo, ideal e cultural dialético.⁸²

⁸⁰ Concepção defendida por Jean Jacques Rousseau, John Locke, Spinoza, Hobbes e tantos outros contratualistas.

⁸¹ LEAL, Mônia Clarissa Henning. **A Constituição como princípio: Os limites da Jurisdição Constitucional brasileira**. Barueri / São Paulo: Manole, 2.003, p. 01-03.

⁸² NEVES, 2.007, p. 58.

A Constituição se revela como um limite à atuação das forças sociais, tidas como em perpétua ebulição (Smend), conjugando o elemento jurídico e político, em que a Constituição é produto e reflexo da ambiência social, que também é por ela condicionada, de modo que o sistema constitucional surge como expressão estática e flexível, que nos permite perceber o sentido tomado pela Constituição em face da ambiência social, que ela reflete, e a cujos influxos está sujeita. Não deve ser encontrada, nem descoberta, mas deve ser comprovada; as Constituições não devem ser impostas, mas ser resultado da convenção social.⁸³

Cabe ainda salientar a pluralidade de acepções axiológicas que influenciam a Constituição da República brasileira de 1988, posto que é, ao mesmo tempo, garantista, pluralista, substancialista, agonista e deliberativa. Com esta multifacetariedade de concepções a que se arraiga, pode-se afirmar que é uma Constituição à frente de sua sociedade, tornando-se uma forma de garantir conquistas populares importantes dentro da evolução de sua história política e jurídica. Consiste em uma verdadeira Constituição Social e Democrática, a qual prima pelos valores e conteúdos da vontade popular e dos direitos sociais, transformando-se em um documento ensejador de uma eminente festa da cidadania brasileira.

Importa aqui destacar, a importância de se estabelecer a conceituação jurídica de Constituição, tendo em vista que a democracia está consubstanciada no texto constitucional brasileiro de 1988, assim, para que se concretize o ideal democrático, necessário se faz a concretização da Constituição.

Isto posto, a seguir ir-se-á expor os modelos de Constituição que dão suporte aos modelos normativos de democracia mais debatidos pela doutrina contemporânea. Estes advêm da Filosofia do Direito, funcionando como um norte exegético, o qual todo o jurista ou hermeneuta da ciência jurídica deve levar em conta quando da interpretação e aplicação do Direito. Mais especificamente, como um verdadeiro espírito democrático que paira por toda a comunidade política estatal, influenciando todos os campos do Estado brasileiro, quais sejam, o jurídico, o político, o econômico, o social, o cultural, entre outros. E que, desta maneira, toma todos os elementos do ser (campo ontológico) e do dever ser (campo deontológico)

⁸³ LEAL, 2.003, p. 25.

constitutivos da Lei Maior brasileira de 1988. Vale dizer, uma verdadeira junção entre o espírito democrático e o anseio constitucional, ambos convergindo para um mesmo fim, a consecução do bem comum.

2.1.1. Uma Constituição Garantista

Tendo em mente que a Constituição da República brasileira de 1988 é um documento político e jurídico de vertente eminentemente Garantista, como a seguir fundamentar-se-á, torna-se premente o estudo e análise do que vem a ser o termo garantismo jurídico.

Ante a inefetividade de muitos textos constitucionais, criou-se o modelo garantista que se destacou no sistema penal em defesa dos pressupostos de um Estado Democrático de Direito. Este termo “garantismo” pode possuir três significados, quais sejam: modelo normativo de Direito, precisamente no que diz respeito ao Direito Penal, o modelo da estrita legalidade; o sistema Garantista próprio do Estado de Direito, que sob o plano epistemológico se caracteriza como uma técnica de tutela idônea a minimizar a violência e maximizar a liberdade; e, sob o plano jurídico, como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos. E, conseqüentemente, torna-se garantista todo o sistema penal que se conforma normativamente com tal modelo e que o satisfaz efetivamente.⁸⁴

No plano constitucional, um sistema é garantista quando os mecanismos de invalidação normativa e de reparação ou colmatação de lacunas, de um modo geral, assegurarem a efetividade aos direitos normativamente proclamados. Desta forma, uma Constituição pode ser muito avançada em vista dos direitos e princípios sancionados, e não passar de um pedaço de papel, caso haja defeito de técnicas coercitivas, isto é, de garantias que propiciem o controle e a neutralização do poder e do Direito ilegítimo.⁸⁵

⁸⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: Teoria do garantismo penal**. São Paulo: Editora RT, 2.002, p. 683-684.

⁸⁵ FERRAJOLI, 2.002, p. 684.

Numa segunda acepção, garantismo significa uma teoria jurídica da validade e da efetividade como verdadeiras categorias distintas não só entre si, mas, também, pela existência ou vigor das normas. Aproximam-se os planos do ser e do dever ser no Direito, em que os modelos normativos são garantistas e as práticas operacionais são antigarantistas, vislumbrando estes acontecimentos como antinomias, com a validade (e inefetividade) dos primeiros e a efetividade (e invalidade) dos segundos. Com esta aproximação tem-se uma teoria de divergências entre normatividade e realidade, entre direito válido e efetivo.⁸⁶

Numa terceira acepção significa filosofia política, em que, requer do Direito e do Estado uma justificação externa com base nos bens e interesses dos quais a tutela ou garantia constituem a finalidade. Com base na doutrina laica de separação entre o Direito e a Moral, entre o Direito e a Justiça, entre o ponto de vista interno e externo na valoração do ordenamento, entre o ser e o dever ser do Direito, entre legitimidade ou ilegitimidade ético-política do Direito e do Estado dentro do ponto de vista externo, criou-se uma concepção filosófico-política do Direito.⁸⁷

Estas três acepções conformam uma teoria geral do garantismo, quais sejam, o caráter vinculado do poder público no Estado de Direito; a divergência entre validade e vigor, distinguindo assim, o ponto de vista externo e interno; e, conseqüentemente, a distinção entre validade e justiça. Pode-se afirmar que estes elementos servem a outras técnicas de legitimação e modelos de justiça e garantias de legalidade. Representam instrumentos essenciais para a análise científica e

⁸⁶ Idem, p. 684. Esta teoria desenvolvida é normativa e realista no Direito Penal, funcionando como uma doutrina jurídica de legitimação e de perda de legitimação interna do Direito Penal, que requer dos juizes e dos juristas uma constante atenção crítica sobre as leis vigentes, na sua aplicação metodológica e explicação; do ponto de vista normativo ou prescritivo do direito válido, e do ponto de vista fático ou descritivo do direito efetivo. Consistem numa perspectiva crítica interna, uma cultura política e o senso comum, no qual a influência das convicções ideológicas e políticas irão se conformar dentro da ciência do Direito em seu dinamismo de transformações. (Idem, p. 684)

⁸⁷ FERRAJOLI, 2.002, p. 685. Esta fusão entre o ponto de vista externo (político) e interno (jurídico) se deu mais especificamente com o Iluminismo com os anseios do povo advindo de baixo, arraigados aos princípios conformados pelo ordenamento jurídico advindo de cima, em que ambos se interligam com uma mesma finalidade, constituindo o telos e não o meio de tais planos (com o intento de conformar os ideais das classes menos abastadas num ordenamento concebido pelas classes dominantes). (Idem, p. 685) Em sentido contrário a separação de Direito e Moral temos a concepção de Neoconstitucionalismo de SANCHIS, Luis Prieto, **Justicia Constitucional e Derechos Fundamentales**. Trotta: Madri, 2.003, p.123-157; POZZOLO, Susanna, **Neoconstitucionalismo: Um Constitucionalismo ambíguo**. In: CARBONELL, Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Trotta: Madri, 2.003, p. 187-210.

crítica interna e externa das antinomias e lacunas jurídicas e políticas que permitem relevar.⁸⁸

O Estado de Direito garantista corresponde à aceção de um Estado nascido de modernas Constituições caracterizado pela: legalidade formal vinculando os três poderes do Estado; no plano material de funcionalização de todos os poderes do Estado, a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, com deveres públicos e vedações legais de lesão aos direitos de liberdade e da obrigação da satisfação dos direitos sociais, e do direito de ação dos cidadãos em face do Poder Judiciário. Assim, todos os atos do Estado são controlados formal e materialmente. Neste sentido, a mera legalidade formal limita-se a subordinar todos os atos às leis, quaisquer que sejam, que coincide com a legitimação formal; enquanto a estrita legalidade subordina todos os atos, inclusive as leis, aos conteúdos de direitos fundamentais, a qual coincide com a legitimação substancial ou material.⁸⁹

Tentando relacionar garantismo e democracia tem-se que são sempre modelos normativos imperfeitamente realizados; valem, tanto como parâmetros de legitimação, quanto como modelos de perda da legitimação política. Nos Estados de Direito, a legitimação do poder político ou soberania popular vem de baixo, e por isso é limitado, condicionado e imperfeito. Por isso se fala em democracia imperfeita, liberalismo imperfeito, socialismo imperfeito e garantismo imperfeito. Não é uma questão jurídica, mas uma questão de fato, que diz respeito às condições externas nas quais evolui o Direito: com a lealdade institucional dos poderes públicos com a maturidade democrática das forças políticas e sociais, com a sua disponibilidade para lutar pelos direitos, com o sustento prático oferecido ao sistema normativo das garantias. Devendo-se colocar que, é este sustento, contra as naturais vocações antigarantistas de todos os poderes, públicos e privados, que exprime o ponto de vista externo desta expressão. Baseado em uma dupla falácia de um poder bom para satisfazer as funções de tutela atribuída ao Direito e de razões de um Direito bom dotado de sistemas avançados e realizáveis de garantias constitucionais, para conter os poderes e para pôr os direitos fundamentais a salvo de distorções. Sendo que a primeira falácia é um vício ideológico (ou político posto que relacionado à atuação do poder dentro do Estado) e a segunda representa uma tentação induzida

⁸⁸ Ibidem, p. 686.

⁸⁹ Ibidem, p. 687-688.

pela estrutura garantista do Estado de Direito (posição defendida entre a comunidade jurídica).⁹⁰

Desta forma, pode-se adequar a Constituição da República brasileira de 1.988 aos moldes do sistema garantista, visto como teoria do Direito, em que os direitos fundamentais são considerados como direitos vitais ou essenciais à existência humana e garantidos pela força normativa de uma Constituição. Como direitos consecutores da vida política e social de uma determinada comunidade. Porém, com a eclosão de uma crise no sistema político e jurídico brasileiro, este sistema garantista também se encontra em visível declínio, o que pode ser dirimido por uma mudança de perspectivas do cidadão (mediante uma atuação cívica mais ética, solidária e fraterna em sociedade) e do jurista (no sentido mais lato do termo, abrangendo toda a comunidade jurídica) por uma visão e atuação principiológica, axiológica, teleológica e construtiva da ciência do Direito, vislumbrando o interesse e evolução de toda a comunidade política estatal.

2.1.2. Uma Constituição Substancialista

⁹⁰ FERRAJOLI, 2.002, p. 693-695. Deve-se notar, ainda, que um dos motores da força normativa da Constituição (no sistema garantista) é o acesso a Justiça. E isto se amolda aos meios e vias e a legitimação processual neste sistema. Assim, se fala em um direito à tutela judicial efetiva, destacando o seu conteúdo e não meramente seu aspecto formal, em que na Administração da Justiça, o Juiz não é só a boca da lei, em face de seu ativismo judicial, contribuindo para a evolução da ciência jurídica. Do outro lado, o cidadão possui o direito a jurisdição, que consiste num direito subjetivo que compreende todas as fases processuais, com efetividade, podendo-se afirmar que, é da força normativa da Constituição que deriva o direito fundamental a Justiça. Podendo-se dizer que a Constituição Espanhola de 1978 elevou as garantias constitucionais aos direitos públicos subjetivos. Neste aspecto, a legitimação processual tem papel de destaque, em que o direito de acesso a Justiça não tem desenvolvimento eficaz pleno, se a legitimação do sujeito que promove tal acesso não se faça em disponibilidade suficiente. Exemplos deste sistema garantista são todas as garantias ou “remédios” constitucionais dispostos nas Constituições da República. Assim, a utilização do Hábeas Corpus, dos serviços públicos, o recurso de amparo em face de atos de particulares, a ação popular como exemplo de legitimação processual ativa, com disponibilidade para todos a fim de impugnar inconstitucionalidade contra todo o tipo de norma que afete um sujeito ou vulnere a Constituição. De forma que, todos são sujeitos ativos que titulam um direito a supremacia constitucional como um verdadeiro direito que se respeite a Constituição e que a pessoa não o utilize como um do povo, mas, para defender a Constituição. Existe ainda o mandado de injunção, execução e de proibição como uma via processual para exigir o cumprimento de obrigações constitucionais de fazer quando uma autoridade pública o omite ou quando a obrigação é proibida e sofre transgressão. Esta classe de garantias judiciais realça a força normativa da Constituição na medida em que o sistema lhes facilite o andamento aplicativo. O não fazer nas omissões inconstitucionais merecem ser reputadas não só como inação, mas como infração a uma exigência constitucional de ação. A abstenção deve, por isso, encadear-se ao dever concreto de atuar. Também a via de amparo de impugnação contra a sentença que brinda a cobertura aos direitos nas relações privadas em lugar de adentrar-se sem rodeios ao princípio de amparo a atos particulares. (CAMPOS, German J. Bidart. **Derecho de la Constitución y su fuerza normativa**. Buenos Aires: Sociedade Anônima Editora Comercial, Industrial Y Financeira, 1.995, p. 564-565)

Por uma visão substancialista da Constituição e do Direito como um todo, deve-se ter em mente o seu campo material, os seus conteúdos e valores integrantes da ordem social, jurídica e constitucional em um determinado Estado. Vale dizer, de seu âmbito conteudístico, primando pela consecução dos valores materiais de uma ordem jurídica estatal. Dentro deste enfoque, pode-se muito bem relacionar e amoldar a Constituição brasileira de 1988 a esta concepção de Direito. Pode-se até afirmar que a Carta Magna brasileira é o exemplo maior de Constituição substancialista pela existência de seu núcleo conteudístico normativo e valorativo.

E, esta concepção substancialista conformar-se-á por meio da mudança de perspectivas do próprio ser humano, como já destacado, e por via de consequência da sociedade a qual o integra. Desta forma, o jurista há que vislumbrar a ciência jurídica através de um foco substancialista, vale dizer, por um viés em que se dê maior relevância ao conteúdo das normas, em seu enfoque moral, ético e principiológico. A função do Estado Democrático de Direito é a de realização de direitos, e o Direito deve ser visto, por sua vez, com a finalidade de transformar a sociedade em que vige. Esta é a concepção adotada por Lenio Streck, em sua obra “Verdade e Consenso”, em que assim se manifesta:

Diante de toda esta evidência, estas questões devem ser refletidas a partir da questão que está umbilicalmente ligada ao Estado Democrático de Direito, isto é, a concretização de direitos. Assim, de um direito meramente reprodutor da realidade, passa-se a um direito com potencialidade de transformar a sociedade, como, aliás, consta no texto da Constituição do Brasil, não bastando para tanto, uma simples leitura de alguns dispositivos, em especial, o art. 3º. Querendo dizer sintetizando de que o fenômeno do neo-constitucionalismo proporciona o aparecimento de ordenamento jurídicos constitucionalizados a partir de uma característica deveras especial, qual seja, com a existência de uma Constituição, que será a grande força invasora, capaz de condicionar tanto a legislação como a jurisprudência e o estilo doutrinário à ação dos agentes públicos e ainda influenciar diretamente nas relações sociais.⁹¹

Por esta linha de pensamento, tem-se uma posição pós-positivista ou neo-constitucionalista, asseverando que esta conforma uma ruptura com os modelos anteriores de positivismo mediante este intento compromissório, dirigente e transformador do Direito e da Constituição dando maior força de atuação, como

⁹¹ STRECK, Lenio Luis. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da necessidade e possibilidade de respostas corretas ao Direito.** Rio de Janeiro : Lumem Júris, 2.006, p. 02.

forma de sua legitimação material a esta dentro do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A posição acima descrita adequa-se ao Republicanismo em que a liberdade é vislumbrada como um elemento de libertação da população como um todo de qualquer forma de dominação, seja governamental, patriarcal, social, econômica.⁹² Distingue-se esta forma de liberdade da concepção liberal que prega a não intervenção do Estado no âmbito das liberdades dos cidadãos. Já para o republicanismo a intervenção estatal no âmbito das liberdades individuais, de uma forma positiva, vale dizer, para gerar o bem comum da sociedade como um todo. Lembrando, a época do *Commonwealth* Inglês, quer dizer, almejando a ascensão do Estado do Bem Estar Social.⁹³ Dentro desta acepção de Direito como plus normativo do Estado Democrático de Direito, tem a tensão doutrinária denominada contramajoritária segundo a qual o constitucionalismo que instaura o ideal democrático da vontade das majorias também o limita em algumas matérias de decisão.⁹⁴

⁹² Desta forma, o republicanismo amolda-se ao substancialismo como um complemento ao ideal de transformação da sociedade a que ambas as visões são atreladas.

⁹³ PETTIT, Philip. **Republicanism Una Teoría Sobre La Libertad Y El Gobierno**. Tradução: Toni do Ménech. Barcelona: Paidós, 1.999, p 35 – 75.

⁹⁴ Segundo Gargarella, numa visão contrária que se amolda ao tema exposto é de que não bastando tudo isto, tem ainda a realização da democracia representativa com um caráter eminentemente contra-majoritário pelos representantes políticos, tendo em vista que atuam em defesa de um interesse elitista e corporativista, no exercício de suas funções legislativa e executiva, influenciados pela força de seus partidos políticos e do interesse de uma minoria abastada, em detrimento do interesse da maioria da população (seus eleitores). Desta forma, perde-se o caráter de deliberação advindo da Política asseverada por Carl Schmitt, em que as grandes decisões políticas devem ser tidas em debates e contra-debates públicos, desta forma, denotando o resultado democrático legítimo de tais debates populares. (GARGARELLA, Roberto. **El ideal de la democracia deliberativa en el análisis Del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina**. Fuente: Revista Sociedad – Facultad de Ciencias Sociales – UBA. Disponível em: www.politica.com.ar/filosofia_politica/democracia_deliberativa_gargarella, com acesso em: 10 /12 / 2.005.) Cumpre salientar ainda, que esta visão substancialista de transformação da sociedade do pós-positivismo ou neoconstitucionalismo também se coaduna com a visão Dworkiniana de direito como integridade. No qual vislumbra a ciência jurídica de uma forma integral medeado por regras (com aplicação tudo ou nada) e por princípios. A integridade, em Dworkin, é duplamente constituída pelo principio legislativo, a fim de tornar o ordenamento moralmente coerente, e o principio jurisdicional, de forma que todo o julgamento deve se dar tentando visualizar qual seria a melhor resposta para o futuro de toda a comunidade. Assim, deve-se ressaltar que esta visão do Direito como integridade está intimamente ligada ao princípio da democracia, visto que previne julgamentos decisionistas e arbitrários, reiterando que todo o magistrado deve fundamentar a sua decisão para que, desta forma, fique de acordo com o ordenamento jurídico como um todo. Portanto, pode-se afirmar que a visão substancialista discorrida está em conformidade com a posição defendida por Ronald Dworkin em suas obras *O Império do Direito* e *Levando os Direitos a Sério*. (DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1.999, p. 271-273.) O autor defende que os casos difíceis têm solução adequada e, que os magistrados, nos casos difíceis, devem valer-se dos princípios. Contudo, pelo fato de que não existe uma hierarquia de princípios, é passível da possibilidade da fundamentação de sentenças diferentes. O autor defende que os princípios são ativos, transformam-se com enorme agilidade, e que qualquer intento de padronizá-los está

De acordo com Lenio Streck a visão do Direito como integridade de Ronald Dworkin dar-se-á mediante a completa conjugação e integração entre os mandamentos do Poder Legislativo e da atividade jurisdicional do Poder Judiciário o qual deverá prolatar e fundamentar suas decisões com a devida coerência com os mandamentos legais e, devendo levar em conta que os seus julgamentos deverão corresponder a melhor decisão para o futuro da comunidade.

Em análise do pensamento de Ronald Dworkin, ao instituto da democracia como freio e contrapeso ao absolutismo dos Poderes do Estado, limitando sua atuação mediante um Estado de Direito Constitucional pautado por premissas democráticas, apresentam-se as precisas palavras de Streck:

Para Dworkin a democracia constitucional pressupõe uma teoria de direitos fundamentais que tenham exatamente a função de colocar-se como limites freios às maiorias eventuais. Para Elias Diaz o Estado de Direito havia base para o absolutismo legislativo e sua resposta era categoricamente negativa: o Poder Legislativo está limitado pela Constituição e pelos Tribunais, ordinários ou especiais conforme os sistemas, que velam pela garantia da constitucionalidade das leis. A democracia constitucional é o sistema político talhado no tempo social que o vem tornando a cada dia mais humano porque se enriquece com a capacidade de indivíduos e comunidades para reconhecer seus próprios erros acentua Holmes. A Constituição é uma invenção destinada a democracia exatamente porque possui o valor simbólico, que, ao mesmo tempo em que se assegura o exercício das minorias e maiorias, impede que o próprio regime democrático seja solapado por regras que ultrapassem os limites que ela mesma a Constituição estabeleceu para o futuro. Esta aliás, é a sua própria condição de possibilidade. Veja-se, e a lembrança vem novamente de Holmes, que Locke, Kant e tantos outros aprovaram as regras constitucionais duradouras ainda que não inalteráveis. E assim se fizeram porque reconheciam que tais regras podiam fomentar o futuro aprendizado. Os mortos não devem governar os vivos, devem, sim, facilitar a que os vivos se governem a si próprios.⁹⁵

Portanto, pode-se enfatizar que a Lei Maior brasileira de 1.988 corresponde a um verdadeiro documento político representativo do modelo substancialista do Direito, pois tem-se a Constituição não meramente como um conjunto de normas organizativas do Estado e de todo o sistema normativo, mas de um real instrumento transformador da realidade social vivenciada por toda a comunidade política.

fadado a ruína. Por este motivo, a utilização dos princípios não é maquinal, porém, necessita de argumentação do juiz e a conexão da argumentação teórica. O magistrado perante um caso difícil há que equilibrar os princípios e ponderá-los ao caso concreto. (DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2.002. Capítulos, IV,V,VI,VII.)

⁹⁵ STRECK, 2.006, p. 20.

2.1.3. Uma Constituição Pluralista

Agora, reportando-se mais especificamente à faceta pluralista da Constituição da República brasileira, deve-se asseverar que esta é também um exemplo maior de ordenamento constitucional plural, posto que prima pelos direitos, valores, conteúdos, e fins de uma sociedade heterogênea e complexa como é a brasileira. Assim, é imperioso ressaltar que a Constituição brasileira é o símbolo da integração social, cultural, étnica e religiosa, sendo que tal documento político e jurídico consiste no reflexo da diversidade e heterogeneidade de sua sociedade. Abrange os direitos de todos os cidadãos (vistos no sentido mais amplo da palavra, como indivíduos integrantes do Estado), com o precípua intento de integrar a vontade das maiorias e o interesse das minorias.

Esta assertiva de integração do interesse das minorias com as decisões das maiorias relaciona-se intimamente com a concepção de democracia contra-majoritária defendida por Roberto Gargarella como um verdadeiro poder das minorias em face do império da vontade das maiorias. Num modelo democrático representativo a decisão da maioria sempre impera sobre os interesses das minorias vencidas no momento da decisão política majoritária. Dentro desta visão, deve-se reformular o conceito clássico e tradicional de democracia, procurando integrar a vontade e interesse de todos os indivíduos integrantes do Estado.

Deve-se ainda ter em mente um conceito de Estado Plural e de um Direito flexível, conforme propõe Gustavo Zagrebelski, quando afirma que em função da diversidade de que é composta a sociedade política, o Direito deve se adequar ao momento vivenciado por tal comunidade, dentro de uma visão eminentemente comunitária, de harmonização de princípios e solução de conflitos.⁹⁶

Conforme tal conceito de pluralismo, deve-se salientar o sentido de constituição plural, vista como um caldo fluído de valores e conteúdos éticos, morais, e normativos, instituidores de um Estado em conformidade com os anseios de uma determinada sociedade política.⁹⁷

⁹⁶ ZAGREBELSKI, Gustavo. **El Derecho Dúctil**. Trotta: Madri, 2.007, p. 14.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 17.

Para se alcançar constituições abertas, deve-se buscar o pluralismo dentro delas, como proposta de solução para a política constitucional. Este pluralismo que se está buscando tem relação com o mencionado direito dócil italiano (*mite*) com um espírito mediador, que não se confunde, porém, com conformismo. Há que se destacar que o Direito será afável, flexível, amigável, mas, nem por isso deixará de ter seu conteúdo contestador, de luta pelos direitos e conformador da realidade transformadora e plural em que se vive. Dentro desta concepção tem-se que harmonizar todos os princípios constitucionais vigentes em concordância prática. A dogmática constitucional deve ser vista como um líquido cheio de conceitos individuais que coexistem harmonicamente, sem choques, imposições. Seu único conteúdo sólido seria a pluralidade de valores e princípios, quer dizer, de sua coexistência.⁹⁸

Deve-se asseverar ainda, que a democracia pluralista respeita a pessoa humana e a sua liberdade. O Pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos. Optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antagônicos. O problema reside em equilibrar as tensões múltiplas. E se encontra o papel do poder político em promover medidas adequadas ao pluralismo.⁹⁹

Identificando pluralismos nos dispositivos da Constituição brasileira de 1.988, tem-se o seguinte quadro: pluralismo social, político (art. 1º), partidário (art. 17), econômico (art. 170), de idéias e instituições de ensino (art. 206, III) cultural (art. 215 e 216) de meios de informação (art. 220, caput e § 5º). O pluralismo aponta para a formação de uma sociedade aberta, pautada pela implementação do verdadeiro núcleo do princípio da liberdade, expressamente estatuído no preâmbulo da

⁹⁸ ZAGREBELSKI, 2.007, p. 16. Neste sentido, a interpretação jurídica é a busca de uma norma adequada tanto ao caso como ao ordenamento jurídico. Não vigora mais a concepção “*dura lex, sed lex*” e sim, o juízo de constitucionalidade a que a lei está submetida. Tem-se um pluralismo de interpretações arraigado nas exigências do direito atual, também dependente da estrutura da própria lei que se utiliza de cláusulas gerais por serem elásticas / abertas. A compreensão do caso consiste na categorização do sentido (conexão entre ação e resultado social) e do valor. (Idem, p. 16.)

⁹⁹ SILVA, 2.002, p. 147.

Constituição. Assim, tem-se que a Constituição de 1.988 optou por um modelo de democracia social, participativa e pluralista.¹⁰⁰

As decisões democráticas têm seu ponto de partida se plantam desde a participação de todos, e o direito à igual cooperação política surge, portanto, a partir de um processo aberto e público da formação da vontade política, e da busca da decisão assegurada e configurada por um procedimento.¹⁰¹

Há que se destacar ainda, que os pressupostos sociais de caráter essencial para a democracia são a existência de uma certa estrutura emancipatória da sociedade, a ausência de formas teocráticas de religião dotadas de uma pretensão de direção justificada como universal, e a existência de homogeneidade relativa dentro da sociedade. A democracia pressupõe necessariamente que exista certo grau de convicções fundamentais comuns entre os cidadãos, entre o tipo e a ordenação de sua vida em comum. Igualmente, não devem dar-se contradições econômicas sociais extremas. A homogeneidade relativa se põe de manifesto como estado psicológico social no qual as contradições e os interesses políticos, econômicos, sociais e inclusive culturais existentes aparecem travados mediante uma consciência comum, uma vontade comum suscetível de ser atualizada.¹⁰²

Conformando os ideais de uma democracia pluralista como adequação da decisão majoritária com os anseios da minoria, apresenta-se a concepção de Konrad Hesse nos seguintes termos:

A condução política necessária por alguns não deve ser domínio imposto, senão pela maioria do povo, confiado e legitimado responsável perante o povo. A Lei Fundamental considera as minorias não como grupos que equivocadamente estão sobre a verdade e exatidão, e em nome de uma vontade comum simulada, podem ser oprimidos ou descartados. Ela assegura antes, a posição de minorias e a possibilidade real de conflitos. O sistema pluripartidário e da igualdade de oportunidade dos partidos, que compreende não só a igualdade do direito eleitoral, mas também o direito da crítica livre, da propaganda livre, e igualdade de oportunidades na propaganda, neste ponto, está garantida pelos direitos fundamentais. Cria a possibilidade de um sistema alternativo. A minoria oferece alternativa a direção geral momentaneamente reinante.¹⁰³

¹⁰⁰ Ibidem, p. 147-148, no mesmo sentido: MALISKA, Marcos Augusto. Constituição e Estado Pós Nacional Reflexões Sobre os Desafios do Direito Constitucional Em face da Abertura da Ordem Jurídica Estatal e Das Demandas Internas Por Cidadanias Não Homogeneizantes, NUPECONST, Curitiba- 26/10/2.006, p. 16-19.

¹⁰¹ BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **La democracia como principio constitucional**. In: _____. Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia. Madrid: Editorial Trotta, 2.000, p. 47-131.

¹⁰² Idem, p. 47-131.

¹⁰³ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução: Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1.998, p. 115 a 156.

Assim, tal sistema constitucional, pluralista, prima, anseia e converge para um mesmo plano central, qual seja, a integração da diversidade ou heterogeneidade de uma determinada sociedade política estatal. E, como o Estado brasileiro é o marco exemplificativo e reflexivo de tais ideais plurais, a Constituição da República brasileira de 1988 não poderia deixar de ser influenciada e delimitada em conformidade com tais preceitos. Importa aqui salientar que o que se pretende é a integração dos direitos e interesses das minorias com a decisão da maioria, de forma a colocar em destaque este caráter emancipatório do pluralismo democrático.

2.1.4. Elementos do modelo de Democracia Deliberativa

Outro marco filosófico e definitório dos axiomas da Constituição brasileira de 1988 é o defendido pelo modelo deliberativo. Segundo tal acepção filosófica, um Estado ou uma Constituição só é democrática se foi implementada conforme a vontade das maiorias, resultante de um processo deliberativo comunicativo estabelecedor desta vontade popular. Tal escola tem raízes no modelo procedimental de Jürgen Habermas, por exemplo.

Habermas critica a posição positivista formalista que prima pela dimensão da validade (direito produzido por autoridades estatais) e a coerção. Para ele é importante que o direito seja legítimo para ser aceito pela comunidade. Assim, a racionalidade do ordenamento é fundamental para legitimá-lo. A razão comunicativa habermasiana é uma razão centrada no sujeito, fazendo referência ao sujeito do conhecimento. Isso leva à crítica da separação entre sujeito e objeto no processo de conhecimento.¹⁰⁴

Dentro desta perspectiva, o agir comunicativo leva em consideração o mecanismo de coordenação da ação, sendo essencialmente dialógica e procedimental. Habermas diz que somente são válidas as normas de cuja leitura a comunidade participou por uma perspectiva dialógica. Pois, para Habermas, o

¹⁰⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Jurisdição Constitucional – Democracia e Racionalidade Prática**. RJ / SP: Renovar, 2.002, p. 271-272. No mesmo sentido: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2.006, p. 130-240.

homem tem dupla capacidade: 1) de agir estrategicamente para obtenção de resultados, 2) agir comunicativo para o entendimento. Estas ações são relacionadas à subsistência social e ao mundo vivido, a primeira tem em vista a ação teleológica, estratégica ou instrumental; a segunda ao agir comunicativo.¹⁰⁵

Outro ponto a ser levantado dentro desta teoria democrática é que a concepção procedimentalista de Habermas¹⁰⁶ propõe um modelo dialético de democracia deliberativa, em que os três poderes do Estado atuarão em conformidade com este princípio comunicativo harmonioso, um não interferindo na esfera de atuação do outro, na busca do bem-estar da sociedade como um todo.

Desta maneira, leva-se em conta o aspecto coletivo do Estado, vislumbrando-se não só os particulares (numa visão de Estado Liberal), mas incluindo os coletivos (numa visão comunitária de Estado como desenvolvimento da Teoria Republicana). Aqui, prevalecerá o interesse com finalidades para o bem da comunidade como um todo, ainda destacando a figura política em seu verdadeiro senso, interligando o mundo ético e moral com as finalidades do Estado.

Assim, congregando a atuação do Poder Jurisdicional dos Tribunais Superiores com o modelo democrático deliberativo, atuará segundo as idéias postuladas por esta visão democrática. Coaduna-se o jurídico com o político, numa visão procedimentalista da Constituição democrática, que formará e organizará um Estado assegurando toda a gama de direitos substanciais da comunidade. Neste sentido, tem-se que a democracia deliberativa atuará não só no campo da realidade

¹⁰⁵ SOUZA NETO, 2.002, p. 279. Arelada a esta visão procedimentalista deve-se destacar que, nas sociedades capitalistas existem dois âmbitos: a economia e os Estados e os dois âmbitos integrados socialmente a vida privada com a família e a esfera pública com redes de comunicação formadas pela opinião pública. Estes dois âmbitos têm intercâmbio. Estabelecendo uma intrínseca relação entre a autonomia pública e privada, partindo de uma concepção pluralista de debate público. De forma a conformar também o modelo Liberal e Republicano de Estado, formulando um modo universal de legitimação procedimental. Com o intuito de proporcionar legitimidade às sociedades democráticas tem-se a posição de J. Habermas nesta evidente diferenciação entre o Direito e a Política ou mais especificamente, da filosofia do Direito e da filosofia política. Numa compreensão da filosofia Kantiana como crítica da razão e numa tentativa de reconstrução reflexiva. (Idem, p. 282 e ss. Neste mesmo sentido tem-se a posição de STRECK, 2.006, p. 42-51; CASTANHEIRA NEVES, 2.003, p. 115-118.) A economia relaciona-se com a esfera privada por meio do trabalhador e consumidor. A esfera pública tem relações de troca com o Estado, através do cidadão e do cliente. O processo de modernização constitui a sociedade global constituída por este conjunto de subsistemas e mundo da vida, como uma colonização do mundo da vida. Para a melhor compreensão desta sistemática crítica, torna-se imperioso utilizar-se da construção de Luhmann de subsistemas sociais como redução de complexidade e de um processo de formação sistêmica com a abstração de fatos reais, gerando categorias abstratas de dimensões controláveis. Assim, podendo haver a regulação sistêmica, com uma perspectiva de burocratização e monetarização relacionadas ao Estado e ao Mercado. (SOUZA NETO, 2.002, p. 285.)

¹⁰⁶ HABERMAS, **Jurgen, Direito e Democracia Entre Factilidade e Validade**, V.I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, (Tradução: Flavio Beno Siebeneichler), 1.997, p. 09-41.

empírica estabelecendo formas de comunicação, de argumentação e das institucionalizações do Direito por meio de procedimentos, mas, também, como uma base racional de legitimação do Direito vigente. É imperioso, ainda, frisar que a democracia deliberativa influi nas sociedades complexas, com efeito protetor dos direitos fundamentais não só no aspecto negativo liberal, mas, também, no aspecto positivo de pretensões e garantias intervencionistas republicanas, se conformando com o modelo de Estado Democrático Social de Direito. Entra em tela o modelo principiológico da solidariedade e da orientação do bem comum para o fim de uma integração social, com uma formação política horizontal da vontade, formada pelo consenso, obtida comunicativamente, dando primazia ao princípio da autodeterminação dos cidadãos, pressupondo a base da sociedade civil, autônoma e independente.

Em suma, expõe-se o procedimento da democracia deliberativa como uma solução de libertação da população que, instrumentalizada por mecanismos da democracia deliberativa participará da vida política e institucional do Estado. Amolda-se a concepção comunitária de Estado, agregando a finalidade do bem comum e bem estar social de toda a coletividade. O povo não mais será um mero espectador, e sim, um elemento integrante da conformação da entidade estatal, atuando de forma consciente e ativa. Seus direitos, além de assegurados pela Carta Constitucional, poderão, também, ser efetivados.

Dentro deste contexto, Nino propõe que se deve preservar a Constituição e suas práticas (ou seja, a Constituição histórica) e tentar-se transformar o que está ultrapassado. Portanto, num primeiro nível defende a legitimidade da Constituição histórica e, num segundo nível, a aplicação da Constituição, a fim de justificar as ações ou decisões dos atores do Governo. Outro aspecto do Constitucionalismo diz respeito à preservação da prática constitucional sempre que ela seja compatível com os ideais constitucionais. Neste ponto, cabe salientar que existem duas formas de Constituição ideal, nas palavras de Nino: “a Constituição ideal de direitos e a constituição ideal da democracia. Estas duas dimensões podem entrar em conflito se elas não estão devidamente combinadas.” (tradução livre)¹⁰⁷ O autor coloca dois papéis para a Constituição: como garantidora de direitos individuais e como

¹⁰⁷ Ob. Cit. p. 62.

instituidora de um Estado Democrático. Portanto, pode-se asseverar que a democracia deliberativa é uma significativa figura de participação popular e instituidora do real ideal democrático, o qual, no Estado brasileiro, deve sofrer um intenso processo de revitalização por meio dos institutos de participação popular, quais sejam: a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. A Lei 9.709/1.998, que regulamenta tais institutos, deve ser melhor aplicada e, assim, realmente efetivada no Estado brasileiro, tentando congrega uma Constituição histórica com uma Constituição Real, como na visão de Nino.

Mais uma vez, afirme-se não ser esta uma versão teórica utópica de democracia, mas um modelo que pode ser instaurado mediante o reforço e remodelação das instituições.¹⁰⁸

2.1.5. Elementos do modelo de Democracia Agonista

A democracia agonista é vista como mais um modelo advindo da Filosofia do Direito, e que irá influenciar a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico brasileiro. Porém, este é um modelo dinâmico, combativo, contra-fático, de debates ensejadores de lutas pelos direitos. A própria terminologia da palavra Agonista advém de agonia, que significa: “1 - Ânãia de morte; 2 – Angústia, Aflição; 3 – Derradeiro grau de decadência; fim.”¹⁰⁹

Tal acepção de democracia amolda-se com a específica finalidade da busca do verdadeiro espírito da política, em que o pressuposto deste ambiente de combates será o real anseio democrático, inspirador de um Estado de Direito. A sua materialização em nosso mundo empírico se dá por meio da institucionalização da democracia radical em nosso sistema normativo vigente.

Deve-se acrescentar que, por meio do “pluralismo agonista”¹¹⁰ (uma forma de política democrática), chegamos a uma solução provisória traduzida pela

¹⁰⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana, **Direito Constitucional Democrático Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2.008, p. 148.

¹⁰⁹ LUFT, Celso Pedro. **Mini Dicionário Luft**. 3º edição, São Paulo: Scipione, 1.991, p. 600.

¹¹⁰ Já colocando a superioridade da faceta pluralista de sua democracia agonista, em face ao modelo deliberativo de Habermas e Rawls, assim se posiciona Chantal Mouffe: “Uma democracia em bom funcionamento demanda

democracia deliberativa e agregativa. Trata-se do reconhecimento de uma sociedade contingente e aberta pelos sujeitos políticos com as mesmas características, em um acordo de interesses (democracia agregativa), e de um acordo final com relação aos meios e fins da ação política (democracia deliberativa).¹¹¹

O conceito de democracia radical advém da contribuição da concepção Liberal de Estado e de democracia. Esta, como a confluência de princípios coletivos, de uma igualdade material, com vínculos em um Estado Republicano. Aquele, como

um embate intenso de posições políticas. Se faltar isso, há o perigo de que a confrontação democrática seja substituída por uma confrontação dentre outras formas de identificação coletiva, como é o caso da política da identidade. Muita ênfase no consenso e a recusa de confrontação levam à apatia e ao despreço pela participação política. Ainda pior, o resultado pode ser a cristalização de paixões coletivas em torno de questões que não podem ser manejadas [*managed*] pelo processo democrático e uma explosão de antagonismo que pode desfiar os próprios fundamentos da civilidade.” (MOUFFE, Chantal. **Por um Modelo Agonístico de Democracia**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 165-175, jun. 2.006, no mesmo sentido: VESALON, Lucian. **The Discursive Construction of Mouffe’s Radical Pluralism**. Pretext. Disponível em: 85.121.166.20/~dynamis/pretext/2en/L.Vesalon,%20RadicalPluralism.pdf- acesso em: 25 / 10 / 2.008, p. 26, SANTIAGO, Mark Lawrence, *Thinking Passionately: Exploring the Mediation of Reason and Passion in Seyla Benhabib’s Deliberative Democratic Theory National University Of Singqpo*. Disponível em: www.google.com.br, acesso em 16 / 09 / 2.008, p. 03-07. Em sentido contrário: KROL, Heloisa da Silva. **Rawls e a Crítica Comunitarista**. Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/teoria_da_justica_heloisa_krol.pdf, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 16-17.) E, arremata afirmando que: “Abrir caminho para o dissenso e promover as instituições em que possa ser manifestado é vital para uma democracia pluralista e deve-se abandonar a própria idéia segundo a qual poderia haver um tempo em que pudesse deixar de ser necessário, pois que a sociedade seria a tal ponto bem-ordenada. Uma abordagem “agonística” reconhece os limites reais de tais fronteiras e as formas de exclusão que delas decorrem, ao invés de tentar disfarçá-los sob o véu da racionalidade e da moralidade. Compreendendo a natureza hegemônica das relações sociais e identidades, nossa abordagem pode contribuir para subverter a sempre presente tentação existente nas sociedades democráticas de naturalizar suas fronteiras e “essencializar” as suas identidades. Por essa razão, ele é muito mais receptivo do que o modelo deliberativo à multiplicidade de vozes que as sociedades pluralistas contemporâneas abarcam e à complexidade de sua estrutura de poder.” (MOUFFE, Por um Modelo Agonístico de Democracia. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 165-175, jun. 2.006. Relacionada à vertente pluralista agonista de Democracia, dispõe o entendimento de Nietzsche sobre o termo “*Agon*” (competição por meio da oratória). O qual quer significar a existência de uma arena na qual, a diferença é sentida, experimentada e vivida. Em que, o “*Agon*” não é trabalhado fora do espaço do respeito, mas, fora do desejo pelo desrespeito; num desejo de testar-se um contra o outro, numa ordem vertical e hierárquica, numa relação entre indivíduos sem heróis. Também amparado por um conceito de humanidade moderna baseada no paradoxo entre amor e ódio; benevolência e crueldade; criar e destruir; etc. O termo *agon* produz uma linha de ordem que, corresponde a uma ordem de poder para a emergência de um elevado tipo de política (como uma gradação do status político), produz a oportunidade da experiência no poder, com uma certa oportunidade para a vitória e para a glória. Também produz o perdedor dentro deste espaço embativo e conflituoso da arena, na qual o perdedor se transforma em escravo do vencedor, somente dentro do quadro da arena. Como quarta característica deste modelo de Nietzsche tem-se a produção do fenômeno do êxtase humano, como um momento de “clímax da vida humana” (TURNER. Brandon. **The Thrill of Victory, the Agony of Defeat: The Nietzschean Vision of Contest**. University Wisconsin-Madison Department of Political Science Madison, WI 53706 Prepared for delivery at the 2.006 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31-September 3, 2.006. Copyright by the American Political Science Association. Disponível em: <http://www.artsci.lsu.edu/voegelin/EVS/2006%20Papers/Brandon%20Turner.pdf>, acesso em: 17 / 04 / 2.009, p. 02-03.)

¹¹¹CHUEIRI, Vera Karam de **Nas Trilhas de Carl Schmitt (ou nas Teias de Kafka): Soberania, Poder Constituinte e Democracia Radical**. In: Repensando a Teoria do Estado, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2.004, p. 347-377.

resultado de princípios individuais, de uma igualdade formal, visando um Estado com matizes patrimonialistas, de um capitalismo burguês.¹¹²

Definindo a democracia radical por um norte de cidadania ativa e atuação comunitária e integrativa, temos o conceito dado por João Rego, nos seguintes termos:

O conceito de democracia radical, utilizado por vários teóricos da esquerda europeia (dentre eles Ernesto Laclau e Chantal Mouffe), é basicamente construído na constatação da impossibilidade (após a desestruturação do leste europeu) de se viabilizarem novas formas de organização social que não estejam subordinadas ao capitalismo. A estratégia está em reconhecer que valores da democracia liberal - tais como igualdade e liberdade - são potencialmente formas de se aprofundar e expandir uma prática política capaz de transformar radicalmente (para melhor) as relações sociais. Reconhece-se que tais valores, propugnados como a base do liberalismo representam na vida real das pessoas apenas aspectos formais e de retórica, sem penetrar no universo do real e no cotidiano dos sujeitos políticos. O conceito de cidadania, assim deve ser repensado: "Um cidadão não pode ser propriamente concebido independente da sua inserção na comunidade política em que vive. ...Um cidadão democrata-radical deve ser um cidadão ativo, alguém que se conceba como participante de um esforço coletivo de ação política." (MOUFFE, 1992, p. 4). Assim o conceito de democracia radical, se impõe como uma importante alternativa para as forças progressistas com a seguinte *rationale*: já que não se pode esperar uma nova organização social diferente do capitalismo, a ordem é aprofundar e fazer valer os valores clássicos da democracia, tais como liberdade e igualdade. Neste sentido a formação da cidadania assume uma dimensão revolucionária, estruturante para que para as transformações sociais possam ocorrer de forma perene e multiplicadora.¹¹³

E, nesta ótica de contra-senso, pode-se vislumbrar a figura da cidadania, a qual surgirá com uma definição que agregue pontos principiológicos de ambas as concepções supramencionadas. Desse modo, a cidadania surgirá como um conceito de cidadão (sujeito integrante da comunidade) ativo, ou seja, o qual contribui para a gestão e ascensão da sociedade política da qual faz parte. Esta tenta conciliar em seu interior os direitos do cidadão (sendo que este atua como um sujeito passivo de direitos individuais e fundamentais, fruto de um Estado instrumentalizado por instituições, as quais farão com que estes direitos se concretizem), com os seus deveres políticos, contribuindo para a evolução da comunidade. E esta definição de cidadania calcada em poderes ativos e passivos de seu titular (cidadão) serve para

¹¹² KOZICKI, Katya. **Democracia Radical e Cidadania: Repensando a Igualdade e a Diferença a partir do pensamento de Chantal Mouffe.** In: Repensando a Teoria do Estado, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2.004.p. 327- 346.

¹¹³ REGO, João. **Eleição e a Formação da Cidadania.** Artigo Publicado no Jornal do Commercio em 29 de julho de 1.997. Disponível em: <http://www.psicanalise.org/psinew-textos/Elei%E7%E3o%20e%20Forma%E7%E3o%20da%20Cidadania.pdf>, acesso em: 15 / 05 / 2.008, p. 01-03.

que se preencham algumas das lacunas da teoria da democracia radical (em seu caráter aberto, efêmero, e conflituoso).¹¹⁴

Relacionando a teoria da democracia radical com os anseios do pluralismo, assim se manifesta Chantal Mouffe:

Se a tarefa da democracia radical é, realmente, o aprofundamento na revolução democrática e a vinculação de diversas lutas democráticas, uma tarefa dessa índole requer a criação de novas posições de sujeito que permitam uma articulação comum; por exemplo, o anti-racismo, o antixenofobia e o anticapitalismo. Posto que estas lutas não convergem espontaneamente, para estabelecer igualdades democráticas requer-se um novo sentido comum que permita transformar a identidade dos diferentes grupos de maneira que suas reivindicações possam articular-se entre si de acordo com o princípio da equivalência democrática. Pois não se trata de estabelecer uma mera aliança entre determinados interesses, senão de modificar a própria identidade dessas forças. Com o objetivo de que a defesa dos interesses dos trabalhadores não se realize à custa dos direitos das mulheres, dos imigrantes e dos consumidores, é necessário estabelecer uma equivalência entre as distintas lutas. Só nessas circunstâncias se articulam as lutas verdadeiramente democráticas contra o poder.¹¹⁵

Combatendo a disseminada forma de hegemonia universalista na sociedade contemporânea, Mouffe defende as manifestações artísticas (pluralista) como forma de luta contra este pensamento totalitário e totalizante, nos seguintes termos:

Trata-se de estabelecer uma nova hegemonia, que seja democrática e radical. Deverão ser criadas formas de unidade que dêem lugar à diversidade. No que concerne às manifestações artísticas, um projeto radical-democrático significa a maneira como a arte é concebida, tratando de legitimar uma multiplicidade de formas artísticas. A democracia radical e pluralista deve reconhecer a heterogeneidade das manifestações artísticas e celebrar essa diversidade, em vez de pretender reutilizar cânones unificados por outrem. Há espaço nas lutas artísticas multiculturais para perspectivas muito diferentes dentro do marco de um verdadeiro "pluralismo agonístico". Tal pluralismo concede valor à diversidade e ao dissenso, reconhecendo neles a verdadeira condição de existência de uma vida democrática vigorosa.¹¹⁶

¹¹⁴ KOZICKI, 2004, p.327-346.

¹¹⁵ MOUFFE, Chantal. **Pluralismo Artístico e Democracia Radical**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, 5(9): 75-87, jul./dez. 1.999, no mesmo sentido: SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. **Democracia Radical e Crise Política no Brasil**. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br> - © Copyleft 2001-2008, acesso em 13 / 03 / 2.009, p. 21-23.

¹¹⁶ Ibidem. Como uma forma de contrapor o modelo de democracia agregativo proposto por John Rawls em sua obra "A Teoria da Justiça" e ao modelo deliberativo proposto por Jürgen Habermas, Mouffe formula o pluralismo agonístico, pelo qual procura distinguir as "políticas" do "Político". O "Político" corresponde à dimensão do antagonismo advindo das relações humanas, antagonismo que pode obter muitas formas e emergir das mais variadas relações sociais. Já o termo "políticas" indica as práticas discursivas e institucionais para estabelecer certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre potencialmente conflituosas, pois elas são afetadas pela dimensão do Político. Somente entendendo estas relações conflituosas é que chegaremos à essência da democracia. (MOUFFE, Chantal. **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism**. 2.000 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS), Stumpergasse 56, A-1060 Vienna · (+43 1 59991-166 · Fax +43 1 5970635. Disponível em: · <http://www.ihs.ac.at>, acesso em:

Distinguindo os termos antagonismo e agonismo, coloca-se que este se refere ao embate entre adversários e, aquele, ao combate entre inimigos. O objetivo central da democracia política por um viés pluralista agonístico consiste na transformação do antagonismo em agonismo. Já com relação à distinção entre democracia deliberativa e pluralismo agonista, a precípua finalidade desta em seus ideais não é a de eliminar as paixões da esfera pública para a obtenção do consenso racional (como na democracia deliberativa), mas, mobilizar estas paixões para a construção dos desígnios democráticos, em que todos os seus pressupostos desembocam na identificação política da cidadania ativa na sociedade política estatal.¹¹⁷

Deve-se enfatizar, ainda, que tanto a democracia agonista quanto a deliberativa possuem a característica de serem essencialmente modelos democráticos contra-majoritários. Uma, primando pelo consenso racional, e a outra, pela divergência de idéias. A espécie agonista não necessita basear-se nem no liberalismo racional nem em um Estado secularizado. O sistema que rege os direitos e regras agonísticos de interpretação cultural são os seguintes: a) direitos de crítica e contestação ao monopólio e / ou o conjunto de restrições; b) regras de integridade moral e competição inovadora.¹¹⁸

Outros pensadores vêem a teoria política agonística ou radical de Mouffe como uma forma de resistência à competição advinda dos ideais do capitalismo irrestrito, em que esta visão de mundo radical e cosmopolita irá funcionar como verdadeiro instrumento de amparo aos cidadãos aos efeitos maléficos desta sociedade global neoliberal capitalista. Impregnada por valores comunitários e

14 / 05 / 2.008. Neste mesmo sentido, Mouffe, C. (2.005), *On the political*, London / New York: Routledge, 144 p. (ISBN: 0 415 30521 7), acesso em: 13 / 03 / 2.009, p. 02-17.)

¹¹⁷ MOUFFE, 2.000, p. 15.

¹¹⁸ JELLOUN, Mohammed Ben. **The Agonistic Consociation.** University of Essex Department of Governmentin. Disponível em: http://www.essex.ac.uk/government/Graduate%20Conference/sixth_graduate_conference_in_pol.htm, acesso em: 17 / 04 / 2.009, p.02-03. Alguns teóricos propõem (baseados no pluralismo agonístico de Mouffe) a formação de verdadeiros jogos democráticos (similares aos realizados na Grécia Antiga) os quais terão como instrumento basilar a Internet. Por meio destes “jogos” serão discutidas e votadas matérias de interesse da coletividade diariamente. Para a sua implementação, tal corrente até formulou um plano estratégico, no qual foram elencados o tempo despendido, estabelecendo as metas a serem cumpridas mês a mês, os detalhes técnicos de tal processo democrático tecnológico interativo e o gasto monetário que será despendido para a realização deste projeto. (SACK, Warren. **Agonistics: A Language Game.** Disponível em: www.medienkunstnetz.de/works/agonistics/, acesso em: 15 / 04 / 2.009, p. 03.)

agregativos, por anseios plurais e combativos, a sociedade civil globalizada se imuniza dos aspectos negativos desta devastadora hegemonia capitalista vigente nos tempos hodiernos, com a formação de uma herança de posição política dos cidadãos.¹¹⁹

Entretanto, esta transformação de concepções e de identificação do indivíduo como ser integrante de uma determinada comunidade somente se dará por meio de legítimos canais políticos democráticos a fim de expressar tal dissenso. Também, no reconhecimento das diferenças existentes na sociedade multicultural, na figura do indivíduo como verdadeiro sujeito de direitos.¹²⁰

O foco democracia agonística não reside no acordo, mas, nas relações que combinam continuadas contestações com um profundo respeito pela pessoa do adversário (cidadão ativo). Estes indivíduos embatidos são identificados com a interação, articulação e confrontação de partidos políticos conformados por um sistema de valores estabelecidos. Aparece um modelo de democracia deliberativa mais contestativa e mais robusta em suas divergências, valorizando uma infinidade de lugares democráticos (escolas, associações, cultura, trabalho, casa, entre outros), em que o caráter contencioso da política é indiferenciado.¹²¹

Por esta perspectiva agonista, a democracia representa uma conquista que deve ser defendida constantemente, afinal, os cidadãos partilham do mesmo espaço simbólico comum, local em que encontram as suas divergências. Num processo de luta e protestos por caminhos diversos, onde cada cidadão possui o direito de defender e seus pontos de vista, devem ser sempre respeitadas as diferenças do outro. Os protestos transformam-se em instrumento de expressão da sensibilidade humana, de seus valores éticos e morais. Neste sentido, a definição de cidadania se

¹¹⁹ WARD, Jeff M. **For Competition**. Uma versão completa deste artigo pode ser encontrada in: www.batjournal.com, acesso em: 04 / 03 / 2.009, p. 01-02.

¹²⁰ MOUFFE e RIANO, Pilar. El otro no debe ser un enemigo: debe ser un adversário. In: **Informativo del XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social**, El Encuentro, Bogotá, Colômbia, 28 de Septiembre de 2.006, p. 01-03.

¹²¹ DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia**. Social and Political Theory Program Research School of Social Sciences Australian National University Canberra, ACT 0200 Australia, 28 april 2.003. Disponível em: <http://ptx.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/2/218>, acesso em: 12 / 05 / 2.009, p. 02.

materializa no mundo dos indivíduos, como uma forma de emancipação política e social.¹²²

Agora, arraigando-se à concepção de democracia agonista ligada à atuação dos movimentos sociais, tem-se que funcionam como verdadeiros instrumentos de resistência à dominação hegemônica, mediante a articulação de práticas discursivas. Também podem ser relacionados com um espaço democrático de luta constante pelos direitos e pela sua efetivação sempre pautados pelo respeito às diferenças e às regras do jogo discursivo.¹²³ Com este mesmo sentido de embate político e de radicalização do pensamento constitucional, tem-se o entendimento de Roberto Gargarella, o qual assim se manifesta sobre o tema:

O projeto do radicalismo recebeu este nome pelo extremismo de sua oposição aos remanescentes das forças do passado – forças estas identificadas justamente com o pensamento conservador. Em boa medida seus integrantes impulsionaram uma visão de Constituição diretamente oposta a que propunham os conservadores. Assim, enquanto aqueles pediam a centralização do poder, estes pediam a máxima descentralização; enquanto aqueles advogavam por um Presidente forte, estes o faziam por um frágil e subordinado ao legislativo; e enquanto aqueles menosprezavam a lista de direitos tradicionais, estes- com reservas também sobre aquela- punham o acento em afirmar e estender os direitos políticos (extremamente debilitados e restringidos na época) e demonstravam preocupações sociais (alinhados com que hoje chamamos de direitos sociais), que procuravam também traduzir constitucionalmente.(em tradução livre)¹²⁴

Assim, impende-se notar que o modelo agonístico é dinâmico, heterogêneo e assentado aos anseios democráticos contemporâneos. É, portanto, um modelo normativo de democracia a ser seguido, adotado e defendido pela comunidade jurídica, posto que, reflete com ênfase o verdadeiro espírito da Política, desta forma, resgatando preceitos fundamentais à instituição do atual Estado Democrático de Direito, quais sejam: a atuação política de nossos representantes pautada por valores éticos, morais, a fim de realizar; o bem comum; a revitalização da noção de cidadania ativa, definindo a atuação dos cidadãos mediante uma postura crítica e

¹²² GOMES, Dora. **Reflexões sobre a Democracia, protesto e a Cidadania: Vozes de atores sociais no caso do coração da cidade (Porto)**. In: Actas dos ateliers do Vº Congresso português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção Atelier: Classes, Movimentos e Lutas Sociais, p. 15-17.

¹²³ MENDONÇA, Daniel de. **Para além da Lei: Agonismo como princípio de ação dos Movimentos Sociais**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, Ano 2, nº1, junho de 2.002, p. 66-67. Neste mesmo sentido de Democracia como luta pelos direitos, como direito de resistência, de mobilização social, conformando-se um modelo híbrido de Democracia entre a Direta e a Indireta, temos a posição garantista de FERRAJOLI, 2.002, p. 693-694.

¹²⁴ GARGARELLA, Roberto. **Injertos Y Rechazos: Radicalismo Político Y Transplantes Constitucionales en América**. Disponível em: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/SELA/RobertoGargarella_Spanish_.pdf, acesso em 15 / 11 / 2.007.

participativa dentro do campo da sociedade política estatal brasileira. Vale dizer, a implementação de tal modelo dar-se-á consoante a uma atuação conjunta (entre representantes e representados) pautada pela consecução dos valores integrantes do nosso Estado Democrático de Direito.¹²⁵

2.1.6 Democracia participativa: a democracia semidireta

Como diante das dimensões institucional, territorial e populacional, a população brasileira não se encontra apta para uma democracia direta pura, criou-se uma forma democrática intermediária entre a democracia direta e a representativa, qual seja a democracia semidireta. O que não quer dizer a exclusão total de um ou outro tipo democrático, mas a inter-relação harmônica de ambos, com a inclusão de instrumentos participativos, amenizando os defeitos de uma e de outra espécie democrática.

Por este instituto, pode-se abolir todas as exclusões que advinham das outras espécies de democracia, especialmente a representativa, (distinções econômicas, sociais, raciais, a delegação). Segundo exposição de Roberto Amaral: “A possibilidade de consulta imediata e constante e permanente dispensará a representação e a delegação espancará as mediações, anulará as distorções, impedirá a interveniência do poder econômico ou a manipulação dos meios de comunicação de massa, que passarão a desempenhar papel diverso em nossa sociedade.”¹²⁶

¹²⁵ Há que destacar a influência do modelo Pluralista em nosso ordenamento jurídico e em nosso Estado Democrático de Direito, como se pode aferir, tal aspecto contribuiu em muito para a evolução de todo o sistema normativo brasileiro, tanto o constitucional, quanto o infra-constitucional seguindo os passos do princípio da conformidade de todo o ordenamento ao que preceitua a Lei Maior de 1.988. Desta forma, viu-se que, o pluralismo pode ser vislumbrado por uma faceta de heterogeneidade, de diversidade, de respeito as diferenças, de complexidade, de localização e solução de conflitos existentes no seio da comunidade política estatal brasileira hodirna, entre outros. Tanto pode ser afirmado como correlação entre a aferição das diferenças e flexibilização do ordenamento implantado por uma Constituição “plástica” em referência à terminologia utilizada por Gustavo Zagrebelski, quanto por uma visão de um plano democrático contra-majoritário (defendido por Roberto Gargarella) ou por um viés Agonístico e embativo (defendido por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau). Devendo se asseverar que existem múltiplas formas de Pluralismo, e, isto irá depender dos preceitos e ideais defendidos pelo jurista, os quais irão caracterizar uma ou outra espécie de Pluralismo.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 49.

Numa definição jurídica do que vem a ser democracia semidireta, diz Marcus Cláudio Acquaviva: “A terceira espécie de democracia é a semidireta assim nominada porque ao lado da natureza representativa de seu sistema político, nela se admite a utilização esporádica da intervenção direta dos governados em certas deliberações dos governantes.”¹²⁷

Diz-se que esta espécie de democracia torna-se o reflexo da democracia direta na figura da democracia indireta, sendo, portanto, a melhor opção a ser seguida pelo nosso sistema normativo vigente:

A simples leitura do texto constitucional forma imediatamente a convicção de que o Brasil optou pela democracia semidireta, particularmente consagrada na feliz revisão do princípio da soberania popular (art. 1º e 14), escrito na linha de outros sistemas constitucionais que romperam com os rígidos e clássicos limites da representação como único caminho do exercício do poder.¹²⁸

Ainda, pode-se afirmar que tal forma representativa híbrida atua como verdadeira força legitimadora do poder político dos governantes, que se utilizam do plebiscito ou do referendo para obter a chancela do povo e, assim, dividir a responsabilidade pelas suas atuações no âmbito estatal.¹²⁹

Por esta espécie democrática, reconhece-se ao povo um poder pleno de disposições sobre a configuração da ordem política e social. Nesse sentido, o povo não é só a origem e o portador último do poder que exerce o domínio político, mas ele mesmo exerce esse poder e há de tê-lo em todo o momento. O povo não só domina, senão, também, governa, de modo que o princípio da soberania popular adquire uma configuração mais completa. A democracia aparece como conseqüência e realização do princípio da soberania popular, está amparada nesta e encontra nela seu fundamento e justificação.¹³⁰

¹²⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio, **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**, Editora Jurídica Brasileira, 1.993, p. 423 e ss.

¹²⁸ COELHO, João Gilberto Lucas. **A democracia participativa na Constituição 1.988: os institutos de iniciativa popular, plebiscito e referendo**. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, n 54, verão / 1.989-90, Brasiliense, p.64/65 in: A Constituição na visão dos Tribunais, v. 1, Editora Saraiva, 1.997, p. 255.

¹²⁹ E na visão de Flavio Roberto Ferreira de Lima: “Para o representante estatal que necessita do reconhecimento popular, em situações extremas, pode-se requisitar a ouvida do povo como forma de legitimar suas ações, quer seja previamente (plebiscito) ou mesmo para confirmar as decisões adotadas (*referendum*), dividindo-se a responsabilidade da ação política com os demais membros da sociedade. É o que se denomina, como visto, de democracia semi-direta.” (disponível em: www.jusnavigandi.com.br, acesso em: 15 / 10 / 2.006), p. 03.

¹³⁰ BÖCKENFÖRDE, 2.000, p. 47-131.

Dentro desta perspectiva, povo no sentido democrático significa o conjunto de cidadãos tal e como se apresentam em sua cidadania ativa, da qual a sua condição de cidadão individual é só uma parte. Os cidadãos individuais agrupados a partir do povo seguem sendo indivíduos. Neste sentido, nem são o povo nem representam o povo, mas formam parte do conceito democrático de povo, sendo que os direitos de participação democrática, incluindo o direito de sufrágio ativo e passivo, pressupõe o pertencimento do povo do Estado.¹³¹

O direito de sufrágio não é um direito dos homens, e sim, um direito dos cidadãos.¹³² E isto se aplica com caráter necessário para as eleições à administração pública federal e às assembleias dos Estados. Se a legitimação democrática se refere ao povo em seu conjunto, os grupos e organizações de cidadãos não podem apelar por ela, ainda no suposto de que incorporem um número considerável dele. O que os faz unir-se são determinadas características de tipo profissional, interesses econômicos e sociais ou aspirações espirituais ou culturais e, em seu caso, política. Formam-se no âmbito da sociedade e derivam sua legitimação da liberdade dos indivíduos para atuar, para organizar-se para defender e fazer valer interesses e concepções comuns.¹³³

Conforme este norte exegético, a democracia semidireta ou participativa congrega os anseios mais primitivos da democracia direta clássica. Quer dizer, ampara-se pelos princípios da igualdade material (ou isonomia), da liberdade política (conformada segundo os preceitos da cidadania ativa) e civil (liberdade de pensamento, de expressão, de informação, de associação, dentre outros), em seus estados mais puros de definições teórica, filosófica e política. Estes funcionariam como verdadeiros princípios instrumentalizadores do ideal democrático em sua forma semidireta, com a ingerência dos cidadãos ativos na administração da coisa pública, influenciados por uma ideologia comunitária e republicana, quer dizer,

¹³¹ Idem. No mesmo sentido de cidadania ativa como subdivisão do conceito de cidadania por uma perspectiva de cidadania ativa, passiva e solidária: NABAIS, José Casalta. **Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal**. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2.005, p. 119-127.

¹³² Importa salientar que o conteúdo de cidadania ativa aqui defendida deve ser influenciado por um viés democrático agonista, em que o cidadão se mostre embativo, contestador, lutando pela transformação da sociedade.

¹³³ BOCKENFORDE, 2.000, p. 47-131.

pautada pela conformação do bem-comum e da instituição de um real Estado Democrático e Social de Direito.¹³⁴

¹³⁴ É sobre esta terceira espécie democrática que se irá explanar no capítulo terceiro, colocando as diversas vertentes doutrinárias sobre o assunto, seus institutos de participação e atuação popular, ademais, propondo um remodelamento deste modelo democrático com a implantação de novos institutos, com a prática de um novo modo de vislumbrar a democracia e a atuação do cidadão dentro da perspectiva política estatal.

CAPITULO 3 - A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO PROPOSTA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Tendo em vista que a democracia constitui-se em um processo que evolui e se transforma com o passar dos tempos, acompanhando a dinâmica da sociedade e o conseqüente desenvolvimento do ordenamento jurídico como um todo, mister se faz o estudo de um processo de revitalização democrática.¹³⁵

Nunca se pode olvidar que inerente à definição de democracia está o conceito de participação popular (em todos os sentidos – a livre e direta manifestação da vontade do cidadão).¹³⁶

Assim, Dalmo de Abreu Dallari, citado por Pietro Alarcón, diz: “... o direito de participação é um direito fundamental de todo indivíduo na sua condição de povo de determinado Estado, de expressar sua vontade, para interferir nos processos de poder do Estado e na governabilidade dos destinos da sociedade da qual participa.”¹³⁷

Fabio Konder Comparato, em artigo para a Folha de São Paulo, expõe duas mudanças como solução para o desenvolvimento da dimensão política estatal brasileira. A primeira consiste na instauração de um progressivo sistema de democracia direta, com a revitalização dos institutos da democracia participativa, e com a instituição do *recall* ou revogação popular dos mandatos eletivos, no Executivo e nas diversas Casas legislativas. E a segunda pela reorganização do sistema federal e da estrutura dos poderes públicos, que se daria através da criação, em todas as unidades da federação, de um novo poder, autônomo em relação ao Executivo, dotado de competência própria de programação de políticas públicas e de planejamento, com a participação deliberativa dos mais diferentes setores da sociedade civil.¹³⁸

¹³⁵ SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos, São Paulo, 1.998, p. 52-53.

¹³⁶ AMARAL, Roberto, 2.001, p. 48.

¹³⁷ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. A Democracia semidireta na Constituição de 1.988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 33, Editora RT, out / dez 2.000, p. 144.

¹³⁸ COMPARATO, Fabio Konder. **Além das Eleições**. Tendências / Debate, Folha de São Paulo, p. A3, 05 de janeiro de 2.006, p. 17.

Colocando uma vez mais o tema da revitalização democrática sob a perspectiva da reforma política intentada por uma mobilização popular, Fabio Konder Comparato reafirma a necessidade de um povo uno e indivisível, detentor da soberania popular, destacando três pontos para tal reforma política, quais sejam: 1) o fortalecimento dos mecanismos de democracia direta e de participação popular; 2) a reformulação da democracia representativa com o estabelecimento da responsabilidade de nossos representantes políticos na administração da coisa pública, e a conscientização política do povo, visto como elemento uno e indivisível, organizado para a mobilização social; 3) a reestruturação dos órgãos do Estado de forma a implementar o desenvolvimento nacional.¹³⁹

Enfatizando a democracia semidireta ou participativa como um verdadeiro instrumento de luta, reação e emancipação do povo brasileiro, têm-se as palavras de Paulo Bonavides:

Busca-se, como se vê, fundar o Direito Constitucional da democracia participativa. Com este Direito poder-se-á salvar, preservar e consolidar o conceito de soberania que a onda reacionária do neoliberalismo contemporâneo faz submergir nas inconstitucionalidades do Poder, até destruí-lo por completo. A democracia participativa é o direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, aquele período em que foi bandeira de liberdades dos povos.¹⁴⁰

É possível vislumbrar a democracia participativa como um elemento de transformação e revitalização do nosso cenário político e institucional, mediante a atuação do povo de forma ativa influenciado pela conformação de um processo de conscientização popular. Também, por meio de uma transformação das perspectivas do indivíduo, envolvido com a implementação de uma política participativa embativa, com o auxílio dos novos movimentos sociais como instrumento de mobilização popular.

¹³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Em entrevista concedida a Luciana Costa, do Inesc, durante a mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa em 2.007. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/equipe/jairb/videos/entrevista-fabio-konder-comparato/>, acesso em: 07 / 04 / 2.009.

¹⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade, 1ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.001, p. 33.

3.1 CONSCIENTIZAÇÃO POPULAR E A ATUAÇÃO DOS NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Como já exposto acima, a titularidade do poder político reside nas mãos de povo organizado em movimento e sedento por mudanças dentro do âmbito estatal.

É por isso que se torna necessária a conscientização deste povo, que se visto por outra vertente, pode ser considerado como multidão em atuação, como elemento humano, com um conteúdo subjetivo e psicológico revolucionário, imbuído por paixões, emoções. E, é com todo este emaranhado conflituoso de elementos cuja essência é de difícil definição que a multidão, vista como coletividade, detém o poder constituinte em seu campo de atuação inovador do todo.

Porém, muitas vezes, esta massa populacional ainda não possui a necessária consciência do poder que detém só pelo fato de sua natureza ontológica, ou seja, só pelo fato mesmo de existir no mundo concreto.

Outro ponto que se adequa a explanação do processo de conscientização da multidão é Teoria da Ausência, defendida pelo jurista português Boaventura de Sousa Santos.¹⁴¹

Trata-se de uma transformação de situações existenciais da população, tendo como ponto de partida a presença do excluído na sociedade global. Ou seja, fala-se não só do miserável e carente, mas também do despolitizado, do “alienado” perante as questões sociais, políticas e econômicas da sociedade vista como uma totalidade.¹⁴²

Esta mudança inclusiva dar-se-á através da melhoria na educação pública, reinventando a emancipação social, trazendo conceitos essenciais de outras culturas (democracia participativa; multiculturalismo; economia solidária cooperativa, etc.), a fim de evoluirmos conjuntamente, primando sempre pelo princípio da

¹⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. Vídeo do Programa Roda Viva da Fundação Padre Anchieta Cultura, VHS, 1.996.

¹⁴² Idem. Neste mesmo sentido, a concepção das atitudes políticas como condição de participação popular, com seu aperfeiçoamento nas idéias e nos sentimentos individuais. Vinculados aos interesses conformados entre condicionantes ecológicos, biológicos, psicológicos, e sociológicos. Assim, entre a atitude política e a instituição política (democracia participativa) existe toda uma vinculação do processo cultural, em que, os institutos de participação popular devem corresponder a atitudes positivas de participação política no grupo social. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial** (Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia), Rio de Janeiro: Renovar, 1.992, p. 21 – 24).

dignidade humana, com um forte assento moral e ético em seu discurso.¹⁴³ Pode-se afirmar quanto à educação que, à medida que seu nível se eleva, o sujeito torna-se cada vez mais crítico.¹⁴⁴

A democracia se desenvolve paralelamente a educação política do povo como afirma Laski: “a educação é a alma da democracia”, será sempre um governo dirigido pela minoria.¹⁴⁵ Em auxílio para esta mudança do estado anímico humano, surge a Desutopia, trazida pela filosofia, que seria algo inverso à utopia / alienação tão cultuada pela mídia e meios de comunicação de massa. Esta pode ser uma contribuição para o avanço do poder revolucionário, mediante a eliminação do consumismo, do homem visto como objeto do capitalismo, e de tantos outros parâmetros postos na sociedade contemporânea.¹⁴⁶

Neste ponto é imperioso ressaltar que a democracia deve se adaptar ao tempo e ao povo que terá que vicejar, sempre lembrando as assertivas de Duverger: “... a democracia é o regime dos povos maiores”, referindo-se ao desenvolvimento político, econômico e social de um Estado. Lembrando que estes pontos dentro de uma sociedade política (Estado) perfeitamente regulamentada estão “umbilicalmente” relacionadas, como num círculo vicioso onde um campo depende circunstancialmente do outro, e vice-versa. Quer significar que, quando o político ascende, o econômico o segue, e o social também.¹⁴⁷

Ainda sob outro prisma, é possível dizer que atualmente talvez seja mais fácil e cômodo deixar o eleitor desinformado. Pois o processo de informação é extremamente oneroso, e tem-se a falsa impressão de que a contribuição da participação popular, mediante um voto consciente, é pequena.¹⁴⁸

Denota-se que o sujeito desinformado também tem um nível de informação, ainda que precário, aqui avaliando evidências e armazenando tão-somente rápidas impressões sobre a pessoa do candidato analisado.¹⁴⁹

¹⁴³ SANTOS, 1.996. No mesmo sentido: UNGER, Roberto Mangabeira. **Ensino que ensine**. Artigo em data de 09 de janeiro de 2.007. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 01.

¹⁴⁴ FERREIRA FILHO, 1.972, p. 153.

¹⁴⁵ MALUF, 1.998, p. 300-304.

¹⁴⁶ NEGRI, Antonio. **O Poder Constituinte**. Ensaio sobre as alternativas da modernidade. 1º ed. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2.002, p. 446.

¹⁴⁷ *Apud* FERREIRA FILHO, 1.972, p. 154.

¹⁴⁸ WITTMAN, Donald A. **O mito do fracasso da Democracia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1.999, p. 43.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 43.

De outro lado, encontra-se o eleitor bem informado, que dentre seus muitos ganhos por sua atitude participativa, está a possibilidade de obter grandes vantagens no campo econômico particular, ou seja, analisando detidamente o plano político-econômico de governo de seu pretense candidato, pode lucrar com juros baixos que o país poderá ter se eleito tal candidato, por exemplo.¹⁵⁰

Cabe aqui salientar, ainda, que outro ponto para uma possível informação é analisar a ideologia de um determinado partido político, pedir a opinião de um amigo ou conhecido mais bem informado e a par das propostas dos candidatos e seus planos de governo, em momentos anteriores às eleições. Desta forma, agregando as preferências pessoais dos eleitores, haverá, via de regra, uma tendência a se cancelarem os erros individuais, amoldando-se à concepção de De Page e Shapiro.¹⁵¹

Sendo assim, aqui não se tem a intenção de formular um discurso ideológico ou utópico.¹⁵² Este discurso tem a característica de ser dialético, ou seja, marcado pela comunicação razoável e equânime entre os interlocutores. Também detém o importante caráter ambicioso de que num lapso de tempo não muito extenso o quadro situacional (social, político e econômico) de nosso país pode ser transformado por meio da cultura, da educação e da informação globalizada, compartilhando das mesmas idéias o ex Ministro da Educação Cristóvão Buarque.¹⁵³

Neste sentido, os movimentos sociais constituem por sua própria ontologia um campo propício para a atuação da teoria do discurso (vista como um instrumento de atuação democrática) em suas diversas vertentes e espécies. Isto é, os movimentos sociais podem ser marcados pelo discurso poético, retórico, e analítico. Isto se afirma tendo em vista que a maioria dos movimentos sociais possui um líder, o qual coordena, organiza e representa o grupo.

Funcionando como um instrumento representante da participação popular ativa, posto que pode ser um meio de pleito pela participação na esfera deliberativa, este movimento participativo, porém, somente logrará alcançar resultados realmente

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹⁵¹ *Apud* WITTMAN, 1.999, p. 45.

¹⁵² CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia**. 10ª Edição, São Paulo: Cortez, 2.003, p. 149. No mesmo sentido: **O que é ideologia**. 2ª edição, São Paulo: Brasiliense, 2.006, p. 34.

¹⁵³ Conforme II, Simpósio e Fórum de Educação, Igualdade e Justiça Social, 22-04-2.008, In: TV- Senado.

eficazes, caso os sujeitos mobilizados possuam a consciência política da causa pela qual lutam e reivindicam.

Sendo assim, os movimentos sociais figuram como elementos de comunicação, integração e transformação de uma determinada sociedade política, marcada pelo conteúdo de diálogo entre os anseios do povo e a função política estatal. Sobre as transformações democráticas ocorridas em nosso País no último vinte anos assim se manifesta Maria da Glória Gohn:

Não nos resta a menor dúvida de que, no plano geral, a principal contribuição dos diferentes tipos de movimentos sociais brasileiros nos últimos vinte anos foi na reconstrução do processo de democratização do país. E, não se trata apenas de reconstrução do regime político, da retomada da democracia e do fim do regime militar. Trata-se da reconstrução ou construção de valores democráticos, de novos rumos para a cultura do país, do preenchimento de vazios na condução da luta pela redemocratização, constituindo-se como agentes interlocutores que dialogam diretamente com a população e com o Estado. Francisco de Oliveira, (1.994) denomina este processo de construção da sociedade política no Brasil.¹⁵⁴

Outro ponto a ser destacado consiste em que o movimento social representa um elemento de mudança externa da ordem social, política, ou econômica, e, também, interna, através da transformação de cada indivíduo integrante de um determinado movimento.¹⁵⁵ Nota-se, assim, o evidente caráter comunicativo e de ação social naquela já conhecida bipartição de ações sociais entre externa e interna, pautando os seus âmbitos de transformação. Neste sentido, mais uma vez, as precisas palavras de Gohn:

Os movimentos sociais seriam resultado de mudanças que operariam num âmbito individual, e no plano psicológico. Tais mudanças provocariam as motivações para o surgimento dos movimentos sociais genéricos, classificados na primeira categoria já assinalada. O processo de criação e desenvolvimento das motivações, apesar de vir do exterior – por ser de ordem cultural - assenta-se em bases interiores, individuais. As novas concepções dos indivíduos a respeito deles próprios chocar-se-iam com suas reais posições na vida, gerando insatisfação, disposição e interesse pela busca de novas direções.¹⁵⁶

¹⁵⁴ GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. 4ª Edição, São Paulo: Loyola, 2.004, p. 321.

¹⁵⁵ No mesmo sentido, o entendimento de Fábio Konder Comparato para quem, o povo deve se organizar como uma espécie de federação das entidades da sociedade civil, com a formação de um verdadeiro grupo de pressão, funcionando como um elemento de equilíbrio no exercício do poder político. (COMPARATO, *Jornal dos Economistas*, nº 201, abril de 2.006).

¹⁵⁶ GOHN, 2.004, p. 31.

Outro ponto em que o discurso (como modalidade democrática) atua dentro do campo dos movimentos sociais diz respeito à influência daquele nestes, marcando ativamente a formação do conteúdo do discurso global, com temáticas que são de interesse mundial. Assim, a teoria do discurso tem especial importância para a conformação substancial de diversos movimentos sociais hodiernos através da denominada “política de discurso”. Isto é corroborado pela seguinte consideração de D. L. Sheth:

Segundo, um setor dos ativistas sociais, principalmente aqueles que eram relativamente apolíticos, ainda que anteriormente ativos nos movimentos do desenvolvimento alternativo, tornou-se profundamente consciente do papel que a política do discurso representa, nacional e globalmente, influenciando as escolhas políticas dos governos e as organizações internacionais. Daí que alguns deles estejam agora participando ativamente na definição do conteúdo do discurso globalmente em temas como a biodiversidade, o aquecimento global, a construção de grandes represas, as regulamentações referentes ao comércio internacional e aos direitos da propriedade intelectual, etc.¹⁵⁷

Porém, o que se deve ter especial cuidado é com o uso ilegítimo do discurso retórico no seio do movimento social, para a obtenção de fins ilegais, imorais ou destituídos de veracidade (o qual desta forma desvirtuaria a sua finalidade de expansão democrática). Desta forma, o movimento social não seria eficaz como instrumento de mobilização e revitalização democrática.

Para que se possa obter esta conscientização uma alternativa é passar por um “processo”. Este, podemos dizer, será dividido entre vários “procedimentos”, os quais irão consistir em:

1 – Educação e cultura para toda a população, atuando como forma de evitar-se a exclusão social, proporcionando-lhes melhores condições de vida e distribuição de renda, funcionando como verdadeiro “estopim” para a inclusão social. E, assim, por via de consequência, formando pessoas politizadas e sabedoras de seus direitos e deveres, criando verdadeiros cidadãos atuantes no mundo político, social, econômico, ideológico e cultural. A participação popular está ligada ao nível cultural da população, posto que, quanto mais o homem fica envolvido na luta pela sobrevivência,

¹⁵⁷ SHETH, D.L. **Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia os caminhos da Democracia Participativa*. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2.005, p. 95.

menos tempo detém para a sua elevação cultural. Deve-se lembrar que, segundo palavras de Mangabeira Unger: “Sociedade muito desigual tem de gastar muito mais em educação do que sociedade menos desigual: a escola luta contra o meio.”¹⁵⁸

2 – Informação globalizada, a qual poderá se dar através dos meios de comunicação, da mídia como um todo (nacional, regional e local), da televisão, rádio, jornais, revistas, livros, da difusão da Internet a todos os lugares desde os mais próximos e de fácil acesso, até os mais longínquos. Isto se diz por já se saber que a mídia é um importante instrumento formador de opinião, mas que, se mal gerida ou conduzida pode levar pessoas ao caos da alienação generalizada. Porém, se atuar de maneira conjunta com os demais instrumentos de conscientização (educação, cultura, lazer, etc), pode ser uma grande aliada de toda a população no desenvolvimento deste chamado “processo”.

3 – Efetivação do Estado Democrático e Social de Direito, neste campo vamos adentrar na última e derradeira etapa dentro deste “processo de conscientização popular”, tendo em vista que se realmente realizarmos as etapas anteriores será possível caminhar rumo à realização do tão sonhado Estado do Bem Estar Social ou Welfare State.

3.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO - INSTRUMENTOS VIABILIZADORES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Na prática, os instrumentos de participação popular agem como verdadeiros “elixir de longa vida” para com a democracia representativa, proporcionando-lhe vigor a fim de que o clássico brocardo “o poder emana do povo” não fique somente

¹⁵⁸ UNGER, Roberto Mangabeira. **Educação: Escolhas**. In: artigo a Folha de São Paulo, 19 de julho de 2.006. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p.01. No mesmo sentido da educação como meio para a transformação do ser humano: BOCKENFORDE, 2.000, p.47-131; UNGER, Roberto Mangabeira. **Educação para valer**. Em artigo em data de 14 de novembro de 2.006. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 01.

na teoria e se efetive concretamente por meio da manifestação livre e direta do povo com relação a determinados assuntos de seu interesse.

Como afirma Celso Ribeiro Bastos: “Os instrumentos da democracia semidireta, portanto, são as tentativas de dar mais materialidade ao sistema indireto. É tentar reaproximar o cidadão da decisão política, sem intermediário.”¹⁵⁹

Tem-se que a natureza jurídica de tais institutos reside na soberania popular instituída no art. 1º, parágrafo único, e art. 14, “caput”, da CF. Diz-se que esta soberania popular advém da teoria da nação, onde o povo é o titular de seu próprio poder, sendo sua essência a vontade popular. Há institutos que são os instrumentos do exercício da soberania popular, gerando limitações de deveres a serem observados pelos governantes, constituindo verdadeiras limitações às competências (dos governantes e os governados). Mediante uma interpretação sistemática e teleológica destes artigos, temos a atuação de três princípios, quais sejam: a soberania popular; a representação popular; e a participação direta do povo no poder. E, pela conjugação deste “tripé principiológico”, todos eles estritamente relacionados ao princípio democrático.¹⁶⁰

Pinto Ferreira bem define o princípio democrático: “forma constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica.”¹⁶¹

As técnicas do *referendum*, plebiscito e do voto popular, do *recall* e da iniciativa popular vêm fortalecer esta possibilidade de controle do povo sobre os governantes, correspondendo a medidas que permitem assegurar, de uma maneira geral, a soberania nacional. Com a extensão de tais instituições, permite-se um controle prático mais eficiente do eleitorado sobre os agentes do governo, evitando o pronunciamento do Poder Judiciário.¹⁶²

Outro conceito institucional que se coaduna amplamente com o tema exposto é o princípio republicano que pode ser assim definido: “é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e

¹⁵⁹ BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição, São Paulo: Saraiva, 1.989, p. 237.

¹⁶⁰ AMARAL, 2.001, p. 54.

¹⁶¹ PINTO FERREIRA. **Princípios Gerais de Direito Constitucional moderno**. 6ª edição, Saraiva: São Paulo, 1.983, p. 189.

¹⁶² FERREIRA, 1.975, p. 573.

mediante mandatos renováveis periodicamente.”¹⁶³ Por meio do exercício dos instrumentos de participação popular, limitam-se os poderes proporcionados aos representantes, reservando-se ao pronunciamento direto da Assembléia Geral dos cidadãos (povo) os assuntos de maior importância ou aqueles que os constituintes atribuíram à decisão popular.

Amoldando-se perfeitamente ao tema de democracia participativa como produto de sua vertente direta e indireta; e sobre o poder de decisão popular como freio aos atos dos representantes eleitos, eis as considerações de Wilson Accioli, citado por Celso Ribeiro Bastos:

Apesar de não se admitir mais a prática da democracia, pelas diversas razões já apontadas, a experiência de determinadas Constituições nos tem alertado para o desempenho das instituições da democracia semidireta, que mescla a idéia representativa e a democracia pura. De acordo com o magistério de Burdeau, ‘a nação institui representantes, existem assembleias, mas sobre as questões mais importantes, notadamente em matéria legislativa, o povo se reserva o poder de decisão.’¹⁶⁴

A Constituição da República elencou tais mecanismos de participação popular em seu art. 14¹⁶⁵, quais sejam:

3.2.1 Iniciativa Popular

Está positivada em nossa Constituição da República de 1988 no art. 14, III (geral); art. 61, parágrafo 2º (na área Federal); art. 27, parágrafo 4º (na área estadual, a qual remete para a área federal); art. 29, XIII (na área municipal), com quoruns especiais diferenciados de eleitores, respectivamente.

Pode-se dizer que este instrumento é o que mais se amolda ao intento da democracia participativa, pois, assim, certo número de eleitores cria a lei,

¹⁶³ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: RT, 1.985, p. 10.

¹⁶⁴ BASTOS, 1.989, p. 236-237.

¹⁶⁵ Além da abordagem constitucional dos institutos de participação popular, temos a Lei 10.257 / 2.001 (Estatuto das Cidades) com uma abordagem infraconstitucional do tema, quando trata em seu capítulo IV sobre a Gestão Democrática das Cidades, com a função de regulamentar o Art. 182 da Constituição da República de 1.988, o qual diz respeito à Política Urbana.

propriamente dita (apresentando projeto de lei a ser votado pelo Congresso Nacional).

Conforme Pietro Alarcón: “A iniciativa popular consiste no poder conferido à parcela do eleitorado para propor direito novo (para apresentar projeto de lei).”¹⁶⁶

Este instrumento é parte integrante da tríade democrática, juntamente com o referendo e o plebiscito.¹⁶⁷

Destacando a importância da implementação da iniciativa popular como forma de concretização da soberania popular e da democracia participativa, estatuídas nos artigos 1º, parágrafo único e 14 da Constituição da República de 1.988, as precisas palavras de Paulo Bonavides em parecer proferido na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará para a reforma da Constituição Estadual cearense:

Vamos, portanto, sagrar e consagrar a soberania popular num país da periferia em que a tragédia do poder tem sido precisamente não tê-la feito ainda um poder supremo, um poder da realidade e não da ficção, da concretude e não da abstração, da substância e não da forma, da prática e não apenas da teoria. A grandeza desse passo pioneiro está ao inteiro alcance dos deputados cearenses se fizerem a reforma da Constituição estadual e deflagrarem em âmbito nacional a cruzada participativa que buscará introduzir na Carta Magna a iniciativa popular em matéria constitucional. Se o fizer a Assembléia do Estado do Ceará imprimirá seu nome nos fastos da democracia brasileira como a casa da Constituição, do cidadão participativo, dos poderes legítimos, do povo soberano, fazendo assim real e concreto, em toda sua dimensão de legitimidade, o parágrafo único do art. 1º da Carta de 1988.¹⁶⁸

Simploriamente, a iniciativa popular pode ser definida como um mecanismo legislativo, do qual uma percentagem preestabelecida da população se utiliza para apresentar propostas articuladas (iniciativa formulada) ou um pedido de elaboração (iniciativa não formulada) de uma norma jurídica, em geral legislativa ou constitucional, que almejem que seja aprovada por seus representantes. É utilizado na maioria das vezes para fazer valer um direito constitucionalmente previsto, e se interferir frente a omissão ou falta de vontade política dos representantes, mais especificamente dos legisladores.¹⁶⁹

Neste mesmo sentido, o entendimento de Celso Ribeiro Bastos que, em Comentários à Constituição do Brasil, assim a define:

¹⁶⁶ ALARCON, 2.000, p. 171.

¹⁶⁷ ALARCÓN, 2.000, p. 172.

¹⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Emenda a Constituição por iniciativa popular**. In: Parecer proferido na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.direito2.com.br/tjce/2007/mai/14/emenda-a-constituicao-por-iniciativa-popular>, acesso em: data de 07 / 04 / 2.009.

¹⁶⁹ ALARCÓN, 2.000, p.171-172.

A iniciativa popular consiste na transmissão da faculdade de iniciar o procedimento de elaboração legislativa, tanto ordinária quanto constitucional, a uma determinada fração do corpo eleitoral. Na Constituição brasileira tal sorte de iniciativa tem que ser levada a efeito na forma do disposto no art. 61, Parágrafo 2º. Fica aí certo que o órgão legislativo ao qual se apresentará o projeto é a Câmara dos Deputados. Quanto ao texto proposto haverá ele de estar 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.¹⁷⁰

A sua classificação subdivide a iniciativa popular em iniciativa popular propriamente dita e iniciativa popular presente no referendo de iniciativa popular. A primeira é o resultado da locução procedimento-promoção-autoria, ou seja, os seus autores e promotores do procedimento legislativo são os próprios cidadãos.

Já com relação à segunda o cidadão é apenas o sujeito promotor, e seus autores materiais são os congressistas.¹⁷¹

Outro critério de classificação deste elemento de participação popular é a maneira de tratamento do mesmo, que é assim disposta: iniciativa direta e indireta. Na primeira, o projeto é inteiramente feito pelos cidadãos, não havendo a interferência do órgão legislativo. Na segunda, há a interferência do corpo legislativo, que poderá acatá-la ou rejeitá-la, e, em sendo rejeitada, deve ser disposta a um referendo obrigatoriamente.¹⁷²

Já com relação a seu aspecto procedimental, insta observar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17 de 1989), no seu artigo 252 dispõe sobre as condições para o exercício deste direito de participação popular. Entre elas, pode ser destacada: 1) a assinatura de cada eleitor acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral (inciso I); 2) será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive, pela coleta de assinaturas (inciso III); 3) tal projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, a qual verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para a sua apresentação (inciso V); 4) nas Comissões ou em Plenário será permitido usar da palavra para discutir o projeto de lei pelo prazo de

¹⁷⁰ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. V.2, São Paulo: Saraiva, 1.989, p. 574.

¹⁷¹ Opus citatum, p. 72.

¹⁷² BASTOS, GANDRA, 1.989, p. 574.

vinte minutos, (inciso VII); 5) a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este regimento ao autor da proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com esta finalidade pelo primeiro signatário do projeto (inciso X).¹⁷³

Insta observar que, dentro desta perspectiva de formalidades, de procedimentos, há que se destacar o artigo 61, § § 1º e 2º da Constituição da República de 1.988, o qual reza as condições subjetivas e objetivas para a propositura de uma iniciativa popular. Vale dizer, estabelece quem pode propô-la e quais as matérias que podem ser objeto de tal instrumento de participação popular. Colocamos o artigo 61, § § 1º e 2º sob um viés de interpretação sistemática, extensiva e globalizante, como um verdadeiro exemplo de uma medida reflexa do princípio de freios e contrapesos, com a distinção entre duas formas de iniciativas, as potestativas (de competência das autoridades) e as populares propriamente ditas (dos cidadãos).¹⁷⁴

A respeito da conjugação de dispositivos e princípios constitucionais mencionados o entendimento de Ubergue Ribeiro Junior:

A guisa dessas considerações observe-se como o raciocínio vai, plasticamente, seja qual for o sentido, da cidadania (art.1º, II) até o cidadão (art.61, caput), e do cidadão (art.61, caput) até a cidadania (art.1º, II), como uma cadeia lógica de estruturação incontestável dentro do nosso regime. Dessa forma, se a cidadania é um fundamento de nossa república, e se o seu conceito passa pela "participação ativa e direta do cidadão nos rumos e nas decisões políticas do seu Estado", fica claro que não se pode tolher um fundamento deste jaez (art.1º, II), através de uma simples regra reservista (art.61, §1º). Além do mais, se o art.1º da Constituição – *que é o dispositivo que "fotografa", a natureza ôntica deste país, indicando que tipo de Estado nós formamos (federação), que forma de governo nós escolhemos (república), e os alicerces do regime que nós conquistamos (democracia)* – diz que a *cidadania* é fundamento explícito de toda essa construção jurídica, jamais se poderia imaginar alguma restrição a essa iniciativa popular de *participar* e de se *fazer ouvir* nas decisões políticas do país.¹⁷⁵

¹⁷³ SANSON, 2.007, p. 199-200. Torna-se necessário mencionar que, o primeiro caso de iniciativa popular foi realizado em 1.991 pelo Conselho Nacional de Moradia instituindo o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), com a promulgação da Lei 11. 124 / 2.005, onze anos depois; o segundo caso diz respeito ao combate a corrupção eleitoral em 1.997 com a união de forças da Igreja Católica e da Sociedade Civil, transformada na Lei nº 9. 840 / 1.999, tendo vigência nas eleições de outubro de 2.000; o projeto de Lei nº 8. 930 / 1.994, o qual deu nova redação ao artigo 1º da Lei 8.072 / 1.990 sobre crimes hediondos implementado em função do caso Daniela Perez (assassinato da filha da dramaturga Glória Perez pelo namorado daquela).

¹⁷⁴ RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. **A Iniciativa Popular e sua Relação com as Iniciativas Privativas do Presidente da República.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/Artigos/Ubergue_rev72.htm, acesso em 14 / 05 / 2.008, p. 02-05.

¹⁷⁵ Idem, p. 05-07.

Portanto, há que se ressaltar que, existem posições adversas à iniciativa popular como um dos métodos de conformação da soberania popular em nosso Estado Democrático de Direito (ao lado do plebiscito e do referendo). Visões estas que pregam um entendimento formalista ao extremo de tal instituto de participação popular, com um trabalho exegético restritivo das normas constitucionais, aliada ao número restrito de dispositivos que tratam de tal mecanismo de participação popular, senão vejamos: artigos 1º, parágrafo único; 14, III; 61, § § 1º e 2º da Constituição da República de 1.988 e artigo 13 da Lei Federal 9.709 / 1.998.

Entretanto, tal instituto não deixa de ser o exemplo maior de implementação do ideal democrático em sua forma participativa, posto que consiste na atuação dos cidadãos ativos dentro do corpo do Poder Legislativo, propondo Direito novo, transformando e auxiliando na evolução do Direito nos âmbitos político, jurídico, social, econômico, dentre outros.

O que se torna imprescindível é a melhor regulamentação de tal instituto de participação popular, por meio de uma lei que disponha de forma clara o seu procedimento, para que assim se torne verdadeiramente um elemento de efetivação da soberania popular.

3.2.2 Plebiscito

Este instituto de participação popular possui suas raízes históricas encaixadas no Direito Romano, onde as plebes constituídas em grupos tribais decidiam por meio de votações sobre assuntos do Estado e sobre propostas de leis. No início, consistiam em meros acordos entre grupos (plebe e nobreza), para posteriormente evoluírem à instituição de importantes leis da época.¹⁷⁶

Esta consideração sobre sua origem histórica é evidenciada pelas palavras do constitucionalista Wolgran Junqueira Ferreira, que assim se pronuncia:

¹⁷⁶ FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1.988**. 1º edição, V. 1, São Paulo: Julex, 1.989, p. 328.

O plebiscito tem sua origem no Direito Romano. Justiniano o definia como sendo: 'plebiscitum est quod plebis, plebeir magistratu interrogante, volut tribune, constituebat' (o que a plebe estabelecia à respeito da proposta de um magistrado plebeu). Tais acordos eram tomados pela plebe nos comícios pela tribo e eram celebrados no foro ou no Capitulo. Previa uma convocação através de pregoes onde se lia a rogatio determinada pelo tribuno. Era a parte expositiva. Em seguida se processava a votação pela tribo e dentro de cada tribo, cada um de seus componentes. No início eram simples acordos que só obrigavam os plebeus e foram adquirindo cada vez mais importância e razão legal na proporção do aumento das conquistas sociais da plebe e maior importância pelo reconhecimento das leis Valeria Horatia Publia Y Hortênsia. A partir de então, os plebiscitos coexistiram com as leis e chegaram a ser a principal fonte do Direito Privado. Mas, posteriormente, incompatíveis com o governo imperial foram desaparecendo.¹⁷⁷

No Brasil, foi previsto pela primeira vez na Constituição da República de 1.937, sendo prevista para os casos de incorporação, subdivisão ou anexação territorial de Estados (destacando o fortalecimento dos poderes do Presidente da República). A Constituição de 1.946 seguiu a mesma ordem de pensamento, e a Carta de 1.967 previu a sua possibilidade como consulta popular prévia.¹⁷⁸ Na Constituição de 1.988 encontramos o Plebiscito em cinco dispositivos, quais sejam: art. 14, I; 18, caput e § 4º; 49, XV; e, 2º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.¹⁷⁹

Está, também, positivado em nossa Carta Magna em seu art. 14, I, e regulamentado pela Lei Federal nº 9.709 de 18 de novembro de 1.998¹⁸⁰, prevendo-o como direito político ou exercício direto da soberania popular.¹⁸¹

¹⁷⁷ FERREIRA, 1.989, p. 328.

¹⁷⁸ “O primeiro Plebiscito realizado em nível federal foi em 1.963 para a manifestação popular acerca do sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista), já que o sistema parlamentarista havia sido instituído com o intuito de impedir o governo do então presidente João Goulart, que possuía tendências socialistas, fato que assustava não só os militares como também os detentores do poder à época. Por meio de uma manobra política, João Goulart conseguiu conchamar o plebiscito com o objetivo de trazer de volta o sistema presidencialista ao Brasil, a fim de governar com mais liberdade. As urnas foram favoráveis à proposta e o presidencialismo foi vitorioso com 80% dos votos. Todavia, após apresentar suas “Reformas de Base”, o que despertou o medo do comunismo, o presidente João Goulart foi deposto em 1.964 pelo chamado “Golpe Militar.” (In: AUADI, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf, em data de 07 / 04 / 2.009, p. 16-17.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 17.

¹⁸⁰ Deve-se colocar que existe um Projeto de Lei nº 84 / 2.004 tramitando na Câmara dos Deputados, proposto pela Comissão de Legislação Participativa. Tal projeto tem o fim revogar a Lei 9.709 / 1.998, e de implementar uma regulamentação mais clara, precisa e efetiva ao Art. 14, I, II e III, Constituição da República de 1.988, dando maior possibilidade de concretização do ideal democrático estabelecido na Lei Maior brasileira, em seus instrumentos de participação popular. Tem a seguinte redação: “Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 1º A presente lei tem por objeto regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Art. 2º A soberania popular é exercida, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, pelo voto universal, obrigatório e secreto, com valor igual para todos.

Art. 3º O povo decide soberanamente em plebiscito:

I – a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados ou Municípios, bem como a criação de Territórios Federais, a sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem;

II – a execução de serviços públicos e programas de ação governamental, nas matérias de ordem econômica e financeira, bem como de ordem social, reguladas nos Títulos VII e VIII da Constituição Federal;

III – a concessão administrativa de serviços públicos, em qualquer de suas modalidades, bem como a alienação de controle de empresas estatais;

IV – a mudança de qualificação dos bens públicos de uso comum do povo e dos de uso especial;

V – a alienação, pela União Federal, de jazidas, em lavra ou não, de minerais e dos potenciais de energia hidráulica.

Parágrafo único. Os plebiscitos mencionados nos incisos IV e V deste artigo são obrigatórios, e realizar-se-ão previamente à edição de leis ou à celebração dos atos neles indicados, sob pena de invalidade.

Art. 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Estados, bem como a criação de Territórios Federais, sua transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem, serão decididos pelos cidadãos com domicílio eleitoral nas Unidades da Federação envolvidas, em plebiscito realizado na mesma data e horário, conforme determinação da Justiça Eleitoral.

§ 1º A iniciativa do plebiscito competirá ao Senado Federal, mediante resolução aprovada pela maioria absoluta de seus membros, ou a cidadãos que representem, no mínimo, dez por cento do eleitorado de cada Unidade da Federação envolvida na decisão plebiscitária.

§ 2º Nas hipóteses de criação, subdivisão ou desmembramento de Estado ou Território Federal, a realização do plebiscito será precedida da divulgação de estudo de viabilidade da nova ou das novas unidades políticas.

§ 3º Se o resultado da consulta popular for favorável à configuração político-territorial proposta, ela será objeto de lei complementar.

Art. 5º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão, em cada caso, por determinação prévia de lei estadual, dentro do período máximo de dois anos após a sua promulgação, e dependerão de consulta, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados de acordo com o disposto na lei estadual de autorização.

Art. 6º A iniciativa dos plebiscitos mencionados nos incisos II e III do art. 3º compete ao próprio povo, ou a um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

§ 1º A iniciativa popular, que será dirigida ao Presidente do Congresso Nacional, exige a subscrição do pedido de manifestação do povo 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, observando-se o disposto no art. 13, § 1º.

§ 2º O objeto do plebiscito limitar-se-á a um só assunto.

§ 3º Conforme o resultado do plebiscito, os Poderes competentes tomarão as providências necessárias à sua implementação, inclusive, se for o caso, com a votação de lei ou de emenda à Constituição.

Art. 7º O plebiscito, em qualquer de suas modalidades (art. 3º), é convocado pelo Congresso Nacional.

Art. 8º Por meio do referendo, o povo aprova ou rejeita, soberanamente, no todo ou em parte, o texto de emendas constitucionais, leis, acordos, pactos, convenções, tratados ou protocolos internacionais de qualquer natureza, ou de atos normativos baixados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. É obrigatório o referendo popular das leis, de qualquer natureza, sobre matéria eleitoral, cujo projeto não tenha sido de iniciativa popular.

Art. 9º O referendo é realizado por iniciativa popular, ou por iniciativa de um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, dirigida ao Presidente deste, com observância, no caso de iniciativa popular, dos requisitos indicados no art. 6º, § 1º, bem como do disposto no art. 13, § 1º.

Art. 10 O referendo é convocado pela Justiça Eleitoral.

Art. 11 Uma vez proclamado o resultado do referendo pela Justiça Eleitoral, compete ao Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, declarar que o texto normativo, objeto da consulta popular, foi confirmado ou rejeitado pelo povo.

Parágrafo único. Os efeitos revocatórios do referendo têm início na data da publicação do decreto legislativo.

Art. 12 Compete à Justiça Eleitoral, em matéria de plebiscitos e referendos:

I – fixar a data da consulta popular;

II – expedir instruções para a sua realização;

Sobre o tema, assim se manifesta Celso Ribeiro Bastos: “O plebiscito é uma consulta popular realizada com o intuito de que o povo se manifeste sobre um interesse de fato, com repercussões legislativas ou administrativas, para dar-lhe ou não uma valoração jurídica.”¹⁸²

A competência para a sua convocação pertence ao Congresso Nacional, como estabelece o art. 49, XV, CF-88.

Outro ponto que pode ser decidido por meio deste instituto participativo é a criação, desmembramento, fusão e incorporação de Estados Federados e Municípios,¹⁸³ previstos pelo art. 18, parágrafos 3º e 4º, CF-88. A partir deste artigo, pode-se afirmar que o plebiscito também destina-se ao exercício da soberania

III – assegurar a gratuidade da divulgação, no rádio e na televisão, da propaganda sobre o objeto do plebiscito ou do referendo, de parte dos partidos políticos, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, de confederação sindical ou de central ou entidade de classe de âmbito nacional, bem como de associação civil registrada para atuar junto à Justiça Eleitoral;

IV – proclamar o resultado da votação, correspondente à maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderados os em branco.

Art. 13 A iniciativa de projetos de lei pode ser feita, junto à Câmara dos Deputados, pela subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º Os signatários devem declarar o seu nome completo, sua data de nascimento, bem como o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Art. 14 O projeto de lei de iniciativa popular tem prioridade, em sua tramitação, nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre todos os demais projetos de lei, não apresentados sob o regime de urgência, previsto no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 15 A alteração ou revogação de uma lei, cujo projeto seja originário de iniciativa popular, quando feita por lei cujo projeto não teve iniciativa do povo, deve ser obrigatoriamente submetida a referendo popular.

Art. 16 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 Fica revogada a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”

¹⁸¹ Exemplo emblemático de realização da participação popular por vias deste mecanismo de participação popular foi o artigo 2º do ADCT, modificado pela Emenda Constitucional nº 2, de 1992, previu que, em 21 de abril de 1993, o eleitorado definisse, por meio de plebiscito, a forma (República ou Monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deviam vigorar no país regulamentado pela Lei 8.624 / 1993, no qual o povo decidiu-se pela implementação da República presidencialista.

¹⁸² BASTOS, 1.989, p. 237.

¹⁸³ Há que se destacar sobre a Emenda Constitucional nº 57 / 2.008 que acrescenta artigo ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias a fim de convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios com a seguinte redação:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96:

"Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

nacional, dando ênfase à cidadania ativa.¹⁸⁴ O primeiro fruto da mitigação do princípio federativo constante dos arts. 1º e 60, parágrafo 4º, I, CF-88, também exige o requisito de Lei Complementar específica sobre este assunto e a oitiva das Assembléias Legislativas dos Estados envolvidos com função meramente opinativa, pois o poder de decisão reside no povo.¹⁸⁵

Assim, sendo favorável a alteração territorial, o projeto de Lei Complementar será proposto por qualquer das Casas do Congresso Nacional. A esta Casa compete proceder à audiência das respectivas Assembléias Legislativas, quando estas opinarão sem caráter vinculativo. Há que se destacar que o Plebiscito realizado para a modificação geopolítica de Municípios será sempre convocado pela Assembléia Legislativa em conformidade com a legislação federal e estadual. Já as demais questões de competência dos Estados Federados, Distrito Federal e Municípios ficará a cargo das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais.¹⁸⁶

Aprovado o ato de convocação, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição, fixar a data da consulta popular, tornar pública a cédula respectiva, expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo e assegurar a gratuidade aos meios de comunicação de massa aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de questões referentes ao tema sob consulta. Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada a sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado. Deve-se mencionar, ainda, que a decisão popular se dá através de cômputo de votos por maioria simples.¹⁸⁷

O elemento definidor do plebiscito é o objeto de deliberação popular, ou seja, a matéria a ser decidida, não podendo acatá-la como decisão popular referente a ato do Executivo, pois constitui-se como decisão sobre determinada situação fática, e também sobre uma situação política. Quer dizer, com esta deliberação, as

¹⁸⁴ No mesmo sentido: MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **A Constituição e a Democracia Participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular.** Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/plebiscito.pdf>, acesso em: 07 / 04 / 2.009, p. 09-11.

¹⁸⁵ AMARAL, 2.001, p. 50-52.

¹⁸⁶ MAFRA FILHO, 2.009, p. 06-07.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 11-12.

autoridades não ficam estritamente vinculadas, tendo um campo de atuação mediano, por ser fruto de ser uma decisão política, possibilitando uma larga margem de deliberação por parte dos congressistas.

Assim, não se mantém qualquer compromisso com um processo legislativo, e, como se trata de uma vontade prévia, contém uma decisão que dá origem a um esquema ou uma estrutura que dependem de uma lei para serem devidamente efetivados. Outra característica marcante do plebiscito é seu elemento temporal, que se efetiva sempre como uma vontade anterior ou prévia, sobre o caminho a ser tomado. Consiste na própria decisão do povo que deve ser respeitada.¹⁸⁸

Podem-se apontar dois critérios de classificação, do plebiscito: quanto à matéria, ele pode ser constitucional ou legislativo; quanto ao fundamento jurídico, ele pode ser obrigatório ou facultativo.¹⁸⁹

Pode-se conceituar este instrumento de participação como sendo a manifestação popular que toma uma decisão política “a priori” sobre determinada medida, delimitando a competência da criação normativa.¹⁹⁰

De acordo com Wilson Acioli o Plebiscito é: “Um mecanismo através do qual os cidadãos são convocados para manifestar, por uma votação popular, sua opinião ou sua vontade em relação a uma providência que outra autoridade tomou ou pretende tomar.”¹⁹¹

Cabe enfatizar que tal instrumento de participação popular atua no sistema jurídico brasileiro de forma tal a fazer um “dueto” doutrinário e legislativo com o Referendo, instituto que passaremos a tratar a seguir.

3.2.3 Referendo

¹⁸⁸ AMARAL, 2.001, p. 54-56.

¹⁸⁹ Idem, p 54-56. No mesmo sentido, temos a concepção de Alexandre Sanson quanto à classificação da consulta plebiscitária, dividida pela natureza de seu objeto, que, se for específica, versará sobre aspectos de modificações territoriais, e, se for ampla, tratará de questões de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, de competência do Legislativo e do Executivo. E, o plebiscito será consultivo e obrigatório sobre questões territoriais, e sobre outras matérias será vinculativo e facultativo. (SANSON, 2.007, p. 169-171.)

¹⁹⁰ Idem, p. 163.

¹⁹¹ BASTOS, GANDRA, 1.989, p. 574.

Têm-se informações de que o referido instituto tem suas origens primárias nos Estados germânicos. Como assevera Celso Ribeiro Bastos: “A origem do referendo parece ter-se dado nas Dietas das Confederações germânicas e helvéticas. Deliberava-se aí ad referendum. Ficava, portanto, o ato decidido sob um efeito suspensivo, dependente que estava da confirmação dos governos que cada um dos representantes encarnava.”¹⁹²

Muitos confundem o referendo com o plebiscito, trocando os termos para se referir a eventos diferentes. Assim, preleciona Celso Ribeiro Bastos: “Não se deve confundir o referendum com o plebiscito. Este é muito mais uma provação de determinada medida, na qual, muitas vezes, o político joga o seu destino, e não uma consulta ao texto.”¹⁹³

Importante notar a distinção entre o momento de realização e os conteúdos abordados pelo referendo e plebiscito, como parte da doutrina coloca: Assim, Walter Claudius Rothenburg, nos seguintes termos:

Quanto ao conteúdo, o plebiscito seria uma consulta popular aberta, sobre opções de atos estatais (normativos, políticos ou administrativos), sem definição detalhada, embora sobre situações determinadas. O referendo seria uma consulta popular específica, de aceitação ou rejeição de atos estatais (normativos, políticos ou administrativos). Alguns conceitos propostos somente admitem plebiscito em relação a fatos ou acontecimentos, e referendo em relação a normas. Quanto ao órgão do Poder Público destinatário, enquanto o plebiscito teria principalmente como objeto atos políticos e administrativos, ou seja, estaria endereçado principalmente ao Executivo (mas sem excluir atos legislativos), o referendo teria como objeto principalmente atos legislativos, endereçado ao Legislativo (mas sem excluir atos políticos e administrativos de outro Poder). Quanto ao momento, o plebiscito seria uma consulta prévia, para a orientação da norma ou política, e o referendo, uma consulta posterior, de confirmação ou não.¹⁹⁴

Porém, existe a opinião de Flavio Roberto Ferreira de Lima, dizendo que a Lei 9.709 / 98, que também se aplica ao Referendo, não faz distinção entre os dois institutos de participação popular e, conforme o sistema jurídico brasileiro, é previsto em três casos:

¹⁹² Idem, p. 574.

¹⁹³ Ibidem, p. 573. No mesmo sentido: MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª edição, São Paulo: Atlas, 2004, p. 689 e ss.; _____ **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação constitucional**, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2004, p. 203; SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: O Referendo como Instrumento de Participação Política**, 1ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 1.995, p. 83 – 86; SGARBI, Adrian. **O Referendo**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 1.999, p. 124 – 162.

¹⁹⁴ ROTHENBURG, Walter Claudius. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Publicado no livro “Lições de Direito Constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos”, coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e André Ramos Tavares, São Paulo: Saraiva, 2.005, p. 656-670.

Pelo sistema constitucional-legal vigente o plebiscito(ou referendo) é previsto em três hipóteses: a) de forma ampla (Art. 1º, Parágrafo único c/c Art. 2º da Lei nº 9.709/98); b) nos casos de subdivisão, desmembramento e anexação de Estados ou Territórios, o qual depende de Lei Complementar Federal(Art. 18 § 3º, C.F.); c) na criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, nos termos da Lei nº 9.709/98, mas que ainda depende de promulgação de Lei Complementar Federal(Art. 18 § 4º c/c Lei nº 9709/98).¹⁹⁵

O referendo é a consulta popular sobre alguma medida legislativa.¹⁹⁶

Existem diversas espécies de referendo, por exemplo: o referendo constituinte (tendo como matéria a ser votada o texto constitucional); o referendo legislativo (sobre leis ordinárias); esse se subdivide em: obrigatório (quando é exigência da própria Constituição) e facultativo (quando fica ao critério da autoridade competente dele dispor ou por petição feita por determinado número de eleitores); quanto ao momento da decisão é classificado em consultivo (o povo é previamente consultado sobre certa lei) ou pós-legislativo (quando a lei já foi votada pelo Congresso Nacional).¹⁹⁷

Num conceito jurídico estrito, pode-se defini-lo como manifestação popular que ratifica ou rejeita uma proposta dentro do processo de criação normativa, cuja solução delimita o campo de competência das autoridades governamentais.¹⁹⁸

Deste conceito podem-se retirar alguns elementos integrantes de tal instituto, qual seja: que é uma decisão popular *a posteriori*, sendo que ao povo não cabe decidir sobre o caminho a se tomar, mas só aceitar ou rejeitar uma proposta; possui efeito de vinculação a ser observado, e em consequência disso limita o poder muitas vezes discricionário das autoridades. Traz, pois, em sua essência, uma ratificação ou rejeição de uma proposta, resumindo-se a participação popular a um mero ato no processo decisório.¹⁹⁹

Neste caso, novamente o Congresso Nacional é competente para autorizá-lo, como reza o art. 49, XV, CF-88, regulamentado pela lei federal nº 9.709 /98.

¹⁹⁵ LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. **Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e do referendo: uma análise da Lei 9709 / 98**. Disponível em: www.jusnavigandi.com.br, acesso em: 01/07/2008, p. 05.

¹⁹⁶ Exemplo brasileiro de realização de Referendo foi o Decreto Legislativo 780, de 07 de julho de 2005, que autorizou o referendo sobre comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, realizado em outubro de 2005.

¹⁹⁷ ALARCÓN, 2000, p. 170-171.

¹⁹⁸ SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos, São Paulo, 1.998 p. 74.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 77-79.

Torna-se imperioso destacar que, no Brasil, foram realizados apenas dois Referendos²⁰⁰, até os dias de hoje.

Cabe aqui ressaltar alguns pontos que devem ser levados em consideração quando da análise deste instituto, os quais apontam razões favoráveis à sua utilização perante o sistema jurídico brasileiro vigente. Este elenco é dado por Queiros Lima, nestes termos:

- a) O regime de referendun está discutivelmente em harmonia com os mais puros princípios democráticos;
- b) O referendun constitui um poderoso obstáculo ao despotismo possível das assembléias;
- c) O referendun assegura uma perfeita concordância de vistas entre a maioria parlamentar e a opinião dominante do país;
- d) O referendun é um valioso instrumento de participação e estabilidade.²⁰¹

Um ponto curioso abordado pela Lei 9.709 / 1.998 diz respeito aos titulares do plebiscito e do referendun, vale dizer, quem pode participar na realização destes mecanismos de participação popular.²⁰² A lei regulamentadora se utiliza dos termos “povo” e “população”, sendo que a terminologia mais adequada neste sentido, seria “cidadãos”, visto que tal lei regulamenta o dispositivo 14, I, II e III da Constituição da República de 1.988, o qual dispõe sobre os direitos políticos e soberania popular. Assim, parte da doutrina defende que poderiam participar também os estrangeiros residentes no Brasil, dizendo que apenas quando a capacidade eleitoral ordinária for condição pressuposta é que os estrangeiros não poderão participar.²⁰³

²⁰⁰ Em 06 de janeiro de 1.963 foi realizado no Brasil um Referendun decidindo os caminhos de nosso sistema de governo, decidindo-se pelo presidencialismo. E, em 25 de outubro de 2.005 realizou-se o Referendun sobre a possibilidade de vigência do art. 35 do Estatuto do Desarmamento, que dispunha sobre a proibição de armas de fogo, no qual a população decidiu pelo “não”.

²⁰¹ *Apud* FERREIRA, 1.989, p. 329.

²⁰² Deve-se destacar ainda, que existem outras formas de exercício da Democracia Participativa estatuída na Constituição da República de 1.988, quais sejam: arts. 10, 11, 31 § 3º, 37 § 3º, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, 216, §1º, CF – 1.988. Devendo-se colocar que, futuras e prováveis manifestações de participação popular no Brasil se darão pelo projeto de Decreto Legislativo nº 1.494 / 2.004, o qual pleiteia que seja realizado plebiscito com mais de sete assuntos, dentre os quais: legalização do aborto, adoção do financiamento público das campanhas eleitorais, união civil entre pessoas do mesmo sexo, fim do serviço militar obrigatório e redução da maioridade penal. também o Projeto de Lei nº 7. 053 / 2.006, da Organização Não Governamental “Gabriela sou da Paz” crida pela morte da garota Gabriela por uma bala perdida no metrô de São Paulo, tal projeto visa alterar aproximadamente cem itens do Código Penal brasileiro. (SANSON, 2.007, p. 207.)

²⁰³ ROTHENBURG, 2.005, p. 03-04.

3.3 OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

3.3.1 *Recall* ou Revogação Popular dos Mandatos Eletivos

Outra possibilidade consiste em analisar a viabilidade no Brasil de se implantarem institutos de sistemas normativos alienígenas, como é o caso do *recall* ou revogação do mandato eletivo norte americano.

Como ponto de início, deve se colocar que o termo *recall* significa revogar, reparar, anular e é esta verdadeiramente sua finalidade, permitir que o eleitorado possa destituir, em manifestação direta, um agente público que tenha afrontado a confiança do povo e a dignidade do cargo.²⁰⁴

Esta expressão é diretamente associada à palavra democracia, que é o amálgama de duas palavras gregas significando “poder do povo”. Alguns doutrinadores e historiadores colocam a origem do *recall* na Roma Antiga, no ano 133 depois de Cristo, quando a Tribuna de Octavius foi removida de ofício pelo voto do povo. Na ocasião, Tiberius chamou Octavius (um de seus servos) para receber o apoio e chancela do povo às suas determinações e decisões através da formação de uma Tribuna, e eis que elementos essenciais do *recall* foram empregados, quais sejam: um encargo ou decisão, posto que havia um procedimento não judicial, e a Tribuna era removida de ofício pelo voto do povo.²⁰⁵

A primeira autorização ao uso do *recall* nos EUA é encontrada na Declaração de Direitos dos Habitantes da Comunidade, contida na Constituição da Pensilvânia de 1.776: “VI: Que aqueles que são empregados nos negócios legislativo e executivo do Estado, podem ser reprimidos de opressão; o povo tem um direito, em tal período eles podem propor para reduzir seus oficiais públicos para o

²⁰⁴ ACQUAVIVA, 1.993, p. 433.

²⁰⁵ ZIMMERMAN, Joseph F. **The Recall: Tribunal of people**. Westport, Connecticut, PRAEGER London, 1.997, p. 05. Insta observar que, alguns doutrinadores vislumbram o Recall como um poder negativo que os cidadãos detêm em face dos representantes políticos, que lhes permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus representantes. A fim de deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes políticos. Podendo ser expresso tanto pelos canais diretos de participação autorizada (institutos de participação regulamentados), quanto pelos meios indiretos ou informais de participação popular (como movimentos sociais, associações civis, mídia, etc.). Podendo-se afirmar que este denominado poder negativo seria a face de Janus da representação popular, correspondendo a responsabilização dos atores políticos que nos representam, tendo uma face voltada para o Estado e outra para a sociedade e seus interesses. (URBINATI, 2.006, p. 18.)

âmbito privado, e suprir a vacância por eleições certas e regulares.” (tradução livre)²⁰⁶ O conceito de *recall* também foi incorporado no art. 5º dos artigos da Confederação e União perpétua, efetivada em 1781 que providenciou que Estados poderiam remanejar por algum tempo seus delegados para o Congresso. Os eleitores, entretanto, participaram deste tipo de *recall* somente indiretamente, pois eles perderam o poder direto para os delegados remanejados. Há que se destacar que a origem do movimento de autorização do *recall* de oficiais eleitos nos EUA é colocada, em geral, no crescimento da desconfiança no Poder Legislativo e, em particular, para os movimentos populistas e progressistas, que procuravam mudanças constitucionais para autorizar os eleitores a corrigir os abusos de poder dos oficiais eleitos.²⁰⁷

Foi instituído efetivamente nos Estados Unidos da América no Governo Social de Roosevelt como forma de proporcionar maior poder às vontades populares, colocando freio aos poderes do Estado: ao Judiciário, quando julgava a inconstitucionalidade de uma lei, de forma que tal lei inconstitucional poderia voltar a vigor mediante a atuação do *recall*; também, é utilizada em sistemas constitucionais como o da Suíça, onde casas legislativas inteiras são retiradas do poder por meio da instituição deste instrumento de participação popular; e, na Argentina, limitando o poder dos representantes políticos.²⁰⁸

Pode-se ainda impeachment questionar se existe alguma relação entre o instituto do *recall* e o Impeachment, e pela sua análise responderemos que existe uma diferença que reside no fato de que o primeiro é um processo político sem garantias constitucionais, e o último é um processo judicial amparado pelas garantias processuais e constitucionais.²⁰⁹ No âmbito processual do *recall*, o único

²⁰⁶ “VI. That those who are employed in the legislative and executive business of the state may be restrained from oppression, the people have a right, at such periods they may think proper, to reduce their public officers to a private station, and supply the vacancies by certain and regular elections.”

²⁰⁷ ZIMMERMAN, 1.997, p. 06. Devendo-se salientar ademais, que o *recall*, concebido como mecanismo institucional para reparar a interrupção da atuação responsiva na representação popular, foi primeiramente pensado por Condorcet. (URBINATI, Nadia. **Democracia Representativa: Princípios e genealogia**. University of Chicago Press: Chicago, 2.003, p. 203-210.)

²⁰⁸ Idem, p. 06.

²⁰⁹ No caso do Brasil, o demandado é amparado pelas garantias processuais e constitucionais estabelecidas no Art 5º da nossa Constituição da República de 1.988, e se condenado as penas do Impeachment o político fica impedido de concorrer e exercer qualquer cargo eletivo pelo período de oito anos em conformidade com o Art. 85 e 86 da Constituição da República de 1.988. Exemplo emblemático deste processo político em terras

juízo que pode ser revisto é o de legalidade, razoabilidade, e suficiência. Como um exemplo histórico que marca tal caráter a este instituto, mencione-se que a Suprema Corte do Colorado, no ano de 1.974, afirmou que o poder do *recall* é puramente político por natureza.²¹⁰

Torna-se imperioso ressaltar que nem o Poder Judiciário escapa deste raio de ação do *recall*, adotado por doze Estados da Federação norte-americana. Assim, dentro de um enfoque de complementaridade, com o referendo o povo americano pode inutilizar certas leis contrárias ao interesse coletivo, com a iniciativa popular pode obrigar o Legislativo a fazer leis socialmente úteis. Uma outra forma arrojada de democracia semidireta permite anular a ação dos juizes, quando estes, alegando o vício da inconstitucionalidade, negam-se a adotar certas leis oriundas da iniciativa popular (*recall* das decisões judiciárias). O *recall* consiste numa forma audaciosa e perigosa de democracia participativa, mas parece ter sido a melhor forma que o povo americano encontrou para combater um perigo muito maior, a elegibilidade dos juizes.²¹¹

Theodore Roosevelt foi, a partir de 1.912, o pioneiro na invocação do *recall* quanto às decisões judiciárias, sendo o instituto adotado modernamente, nos Estados de Oregon e da Califórnia, não se aplicando em nenhuma das hipóteses, as decisões da Suprema Corte. William Bennett Munro, citado por Acioli Amaral, caracteriza o *recall* dos cargos eletivos comumente vinculado à democracia semidireta, podendo ser definido como direito de um determinado número de eleitores solicitar a destituição imediata de um governador ou de qualquer outro detentor de cargo eletivo, e obter que seu pedido seja submetido aos eleitores para que esses possam existir. Uma petição deste tipo, estabelecendo as razões indicadoras da ação pretendida, é redigida e posta em circulação para receber as assinaturas. Quando suficientes as assinaturas (usualmente um número igual a 5% do eleitorado registrado), a petição é submetida às próprias autoridades que, em

brasileiras foi o Impeachment de Fernando Collor de Mello no ano de 1.992, que foi levado a julgamento político em virtude de comprovados atos de improbidade administrativa e corrupção. Ademais, tal processo foi demandado pelo clamor popular, em que, a saída dos “caras pintadas” (organizada pela União Nacional dos Estudantes da época) as ruas teve grande influência para a instauração deste processo. Desta forma, demonstrando a força da mobilização popular, numa evidente reivindicação democrática.

²¹⁰ ZIMMERMAN, 1.997, p. 33 - 39.

²¹¹ AZAMBUJA, 1.978, p. 233-236.

razão disso ordenam uma eleição em favor do *recall*, e o funcionário é destituído imediatamente; do contrário, ele continua no cargo.²¹²

Reitere-se que, ao contrário do impeachment, que é um procedimento judicial normalmente para livrar o governo de um funcionário culpado de atos criminosos, o *recall* é um instrumento político indicado para assegurar a boa condução da administração pública na mais rigorosa responsabilidade funcional. Permite ao povo destituir qualquer detentor do cargo público que deixou de atender à sua confiança, tornando a responsabilidade funcional permanente e direta. Por outro lado, o *recall* é um instrumento que pode, de modo fácil, ser utilizado de modo errado; entretanto, ele tem sido, de fato, muito pouco usado desde a sua introdução em 1.908. Apenas um governador e uma meia dúzia de funcionários estatais foram destituídos.²¹³

Ressaltando sobre a importância do *recall* como uma espécie aditiva de instrumentos de participação popular para a efetivação do caráter democrático da Constituição da República brasileira de 1.988, as palavras de Fábio Konder Comparato, da seguinte maneira:

Para que uma constituição seja, pois, legitimamente democrática, é necessário que ela preveja, como correlato natural do poder eletivo, o direito de o povo destituir os eleitos, tanto no Executivo, quanto no Legislativo. É mister, ainda, que ela atribua ao povo soberano a legitimidade processual ativa para responsabilizar judicialmente todos os agentes públicos, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, que não são eleitos pelo povo.²¹⁴

Uma vez mais, colocando a importância da implementação do *recall* no Estado Democrático de Direito brasileiro como forma de controle social da população em face do exercício do poder político, as considerações de Fábio Konder Comparato, nos seguintes termos:

A verdadeira instituição democrática é o recall: o povo elege, o povo destitui. O povo errou ao eleger, ele pode destituir. Ele pode errar ao destituir? Sem dúvida nenhuma, mas a

²¹² ACQUAVIVA, 1.993, p. 433.

²¹³ Ibidem, p. 434. Entretanto, o *recall* tem obtido ultimamente larga aplicação em alguns estados norte-americanos, sendo seus alvos os três poderes da União. Um percentual de vinte a vinte e cinco por cento de eleitores de cada Estado requer que o órgão seja submetido ao recall. O funcionário revogado pode apresentar-se à eleição, juntando a cédula do voto a sua defesa. Se reeleito, os petionários do recall devem reembolsar o acusado das despesas feitas com a eleição para que, aliás, presta previamente caução. (Apud AZAMBUJA, ACQUAVIVA, 1.993, p. 435.)

²¹⁴ COMPARATO, 2.006, p. 02.

decisão é dele, ele tem que arcar com as conseqüências da sua decisão e não o que sempre acontece que é pagar a conta das decisões erradas tomadas pelos outros. Ainda citando Celso Furtado 'o ponto de partida do processo de reconstrução que temos que enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisão'.²¹⁵

Neste ponto, torna-se oportuno mencionar que existe um Projeto de Emenda Constitucional tramitando no Congresso Nacional, fruto do trabalho realizado por Fábio Konder Comparato (Presidente da Comissão de Defesa da República e da Democracia do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB), a fim de implantar na realidade constitucional brasileira o mecanismo de participação popular de revogação do mandato eletivo dos representantes políticos (*recall*).²¹⁶ Tal Projeto de Emenda Constitucional (nº 73 / 2005²¹⁷), que visa instituir o *recall*

²¹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. O desafio de constituir um novo poder. **Jornal dos economistas**, nº 201, abril de 2.006, p. 14.

²¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **Fábio Konder Comparato propõe “Recall” para políticos**. 18 / 04 / 2.006, Disponível em: <http://www.consulex.com.br/news.asp?id=5883>, acesso em: 17 / 04 / 2.009, p. 01.

²¹⁷ “**Art. 1º** O artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 14** A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual para todos, mediante:

I – eleições;

II – plebiscito;

III – referendo;

IV – iniciativa popular.”

Art. 2º O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 49** É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
XV – autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A.”

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do artigo 14-A:

“**Art. 14-A** Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

(também denominado referendo revocatório), determina que o Presidente da República ou os membros do Congresso Nacional poderão ser destituídos de seus cargos depois de transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos. O senador poderá ter o seu mandato revogado por decisão do eleitorado do Estado em que foi eleito. Quanto à Câmara dos Deputados, o eleitorado nacional poderá decidir a sua dissolução, convocando nova eleição, que deve ser realizada no prazo máximo de três meses. O referendo revocatório será realizado por iniciativa popular, podendo, no caso da destituição do cargo do Presidente da República, implementar-se por meio de requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura. Insta observar que a proposta de emenda prevê ainda a possibilidade de recall nos outros níveis federativos, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios, desde que previsto nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.²¹⁸

O que importa agora refletir é sobre a possibilidade ou não da implementação deste instituto de participação popular. No caso específico do Brasil, ainda tem-se a contribuição da cultura despolitizante que assola os cidadãos brasileiros, com a mentalidade influenciada por anseios contrários a política. Quer dizer, o cidadão brasileiro hodierno (em sua maioria) não acredita na política como um fator de mobilização e transformação da sociedade como um todo.

Porém, isto pode ser modificado com a atuação de um agregado de fatores, os quais funcionariam como a “pedra de toque” ou a “essência propulsora” da revitalização democrática. Este emaranhado de possibilidades terá início por uma “democratização” do pensamento e das atitudes do povo brasileiro, mediante uma harmonização, politização, socialização e educação voltada à concretização da cidadania. Ou seja, na formação de um verdadeiro povo ativo, consciente, que lute pelos seus direitos e prime pelos seus deveres perante toda a comunidade estatal.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.”

Art. 4º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.”

²¹⁸ BENEVIDES, Maria Victória, BARBOUR, Marília. **Referendo Revocatório dos Mandatos Eletivos.** Disponível em: http://www.amaribo.org.br/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=2535&Itemid=57, acesso em: 26 / 09 / 2.008.

E, não somente isto, como também, mediante a estruturação de uma Lei Federal regulamentadora dos instrumentos de participação popular mais efetiva (proporcionando, até, mais conhecimento ao público leigo e à comunidade jurídica sobre a matéria abarcada por tal lei) e que, talvez num futuro próximo, disponha do *recall* como um instituto a mais, no qual o cidadão brasileiro possa se amparar em face a uma eminente violação dos preceitos políticos e da confiança delegada a um representante político seu, ou atuação malograda do Poder Judiciário. Portanto, mais uma vez se afirma que a solução reside na transformação do próprio indivíduo, a fim de que paute as suas atitudes primando pelo coletivo, arraigado a um conteúdo ético, moral e voltado aos reais objetivos da República.

3.3.2 Novo enfoque para o nosso Sistema Federativo

Outra possível solução para este cenário político e institucional crítico, consiste no remodelamento do seu sistema federativo. Sabe-se que este se encontra hoje formulado segundo uma proposta de centralização do poder político “em mãos” do Governo federal. Um exemplo emblemático desta faceta centralizadora do poder é a forma de distribuição do montante arrecadado pelo sistema tributário, mediante o qual a maior parte da verba vai para os cofres da União. E, somente poucos recursos são destinadas aos cofres estaduais e municipais.²¹⁹

²¹⁹ Por uma análise do sistema constitucional tributário nacional (Art. 145 a 156, CR-88) e das repartições das receitas tributárias (Art. 157 a 162, CR-88) pode-se notar que, a competência tributária da União é muito maior que os outros entes federativos. Ademais, o sistema de repartição de receitas tributárias também privilegia a União com a seguinte fórmula: Regra: União, Distrito Federal, Estados e Municípios ficam com o produto da arrecadação de seus tributos. No Art. 147, CR-88 a União fica com o produto da arrecadação nos Territórios de impostos estaduais e se o Território não for dividido em Município fica também com o produto da arrecadação dos impostos municipais. A União arrecada para si os empréstimos compulsórios (Art. 148, I e II, CR-88), as contribuições (Art. 149, CR-88) e impostos extraordinários (Art. 154, II, CR-88). Nos impostos de competência residual da União (Art. 154, I CR-88), taxa e contribuição de melhoria, a competência é residual dos Estados e Distrito Federal (Art. 25, § 1º e 32, § 1º, CR-88) Os Estados, Distrito Federal e Municípios ficam com o produto da arrecadação das contribuições previdenciárias de seus servidores (Art. 149, § 1º, CR-88) Ficam com os Estados, Distrito Federal e Municípios o imposto de renda da União (Art. 157, I e 158, I, CR-88). Os Estados e Distrito Federal recebem 20 % do produto de arrecadação do imposto residual da União (Art. 157, II, CR-88). Os Municípios recebem 50% do imposto territorial rural dos imóveis localizados em seus territórios (Art. 153, VI, CR-88) e 100% se optarem por fiscalizá-lo e cobrá-lo na forma da lei (Art. 153, § 4º, III, e 158, II, CR-88). Quanto a repartição da arrecadação do imposto de renda e imposto de produtos industrializados (Art. 159, I, “a”,

Assim, para dirimir estes conflitos surgem propostas de reformulação do sistema federativo brasileiro, por meio de uma localização do poder, vale dizer, proporcionando maior força de atuação a todas as entidades federativas da República, de tal forma a dar um âmbito mais vasto à sua autonomia (entendida como auto-governo ou auto-gestão, auto-legislação, auto-organização e auto-administração), alargando a sua atuação dentro da esfera pública, de forma a resgatar aquela relação política conformada entre governantes e governados, pois o cidadão certamente pode possuir uma relação mais íntima com o Prefeito e Vereador de sua cidade ou até mesmo com o Governador de seu Estado. Desse modo, se tornaria mais vasto o campo de ação destas esferas federativas alargando-se, por via de consequência o benefício de toda a coletividade integrante do Estado Federal brasileiro, visto por um foco macro-político e econômico. Vale dizer, por meio desta “localização” do poder, facilita-se o acesso da população em geral às políticas públicas implementadas pelas governantes locais, tornando o exercício do poder político mais justo e democrático.²²⁰

Conformada a esta idéia de reformulação do sistema federativo brasileiro tem-se a concepção de Roberto Mangabeira Unger, o qual prega a flexibilização do federalismo, mediante a associação de forças e poderes de todas as entidades federativas do Estado brasileiro, com o auxílio da iniciativa privada nacional e internacional, agregada ao apoio das massas (vistas como união de cidadãos ativos e conscientes) e também dos três poderes do Estado (mais especificamente com a fiscalização pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público). Tal noção é corroborada pelas palavras do autor:

“b” e “c”, CR-88). Temos a exclusão da repartição do imposto de renda entre Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 159, § 1º, CR-88). Já pela análise do Art. 153, § 5º, CR-88 vislumbramos a repartição da arrecadação do ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial. Também que, 10% do imposto de produtos industrializados da União vai para os Estados e Distrito Federal (Art. 159, II, CR-88) sem abater o que tiver que distribuir aos fundos de participação (Art. 159, I, 153, § 3º, III, CR-88). Sobre o tema salienta-se ainda que, a União deverá o produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (Art. 159, III e 177, § 4º, CR-88) na proporção de 29% para Estados e Distrito Federal distribuídos na forma do Art. 177, § 4º, II, “c”, CR-88 para o financiamento do progresso da infra-estrutura de transportes. Com relação a partilha dos Estados com os Municípios temos que, 50% do imposto sobre a propriedade de veículo automotor (Art. 158, III, CR-88), 25% do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (Art. 158, IV e Parágrafo Único, CR-88) e 25% dos 10% do imposto sobre produtos industrializados da União (Art. 158, I e II, CR-88) vão para os Municípios. (CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.006, p. 645-680).

²²⁰ NINO, Carlos Santiago. **La constitucion de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1.997. p. 258-259.

A solução é flexibilizar o federalismo. Os governos federal, estaduais e municipais devem associar-se em órgãos transfederais que vigiem a execução dos mínimos de investimento e de desempenho, que intervenham corretivamente quando eles deixem de ser atendidos e que possam redistribuir recursos e quadros de uma unidade da Federação para outra. Quando esse federalismo flexível deixar de cumprir sua responsabilidade, o Judiciário, provocado pelos cidadãos ou pelo Ministério Público, interviria, delegando a gestão de escolas a administradores independentes e seqüestrando os recursos orçamentários exigidos.²²¹

Dentro deste enfoque de transformação do atual setor político, jurídico e institucional nacional, deve-se asseverar que a proposta mais acertada é interligar o sistema presidencialista vigente com mecanismos da democracia participativa ou semidireta, em conformidade com os anseios da população como um todo coletivo, aliadas a idéia de autogoverno ou autogestão da coisa pública. Desta monta, pode-se retirar como pressupostos ou condições sem as quais não se pode subsistir a maior utilização do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular, de uma Administração Pública mais proba e transparente em sua gestão. Nesse sentido:

A resposta não é substituir o presidencialismo que copiamos dos americanos por parlamentarismo que copiaríamos dos europeus. E que, instituído precocemente, tornaria a política ainda mais controlável pelos interesses dominantes, ao privar a nação dessa alavanca sem par que é a eleição direta de presidente. O caminho, por enquanto, é consertar o regime que temos, dotando-o de mecanismos para a superação pronta dos impasses, por meio de eleições antecipadas ou de plebiscitos abrangentes, introduzindo nele elementos de democracia direta e participativa e revolucionando nossa cultura política graças ao financiamento público das campanhas, à adoção de orçamento transparente e impositivo e à supressão da vasta maioria dos cargos públicos sujeitos a indicação política. E reforçar ao mesmo tempo, sob resguardo do Judiciário, as garantias das oposições e das minorias. Democracia de alta energia, organizada para deixar que o povo brasileiro respire, resista, ouse e inove.²²²

Indo mais além desta remodelação política institucional do Estado reside o problema social e econômico, sendo que uma solução para tal impasse consiste em um esforço a fim de se alcançar a redistribuição de renda aos mais necessitados (de uma forma não assistencialista), num fortalecimento da economia por meio de setores micro-econômicos, visando a ampliação do macro-econômico, com uma

²²¹ UNGER, Roberto Mangabeira. **Consenso para educar**. Disponível em: www.law.harvard.edu/unger, acesso em: 04 / 02 / 2.009, In: artigo em data de 03 de fevereiro de 2.004, p. 01.

²²² UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia e Alternativa**. Artigo em data de 04 de julho de 2.006 a Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 01.

democratização de oportunidades, aliada à descentralização do poder político governamental.²²³

Neste mote, sempre é bom reiterar que, tal acepção de remanejamento do atual sistema federativo deve estar pautada por uma reorganização do setor público do Estado brasileiro. Abrangendo mais essencialmente uma remodelagem da educação e da saúde pública, de maneira a incluir tanto a classe pobre, quanto a classe mais abastada na sua fruição.²²⁴

Em outra vertente, mas ainda debatendo sobre a mesma questão (reorganização do sistema federativo), temos a hipótese da filiação a uma gestão pública verdadeiramente participativa, vale dizer, conduzida pela fiscalização e controle social da coisa pública. E, tudo isso deve acompanhar uma Administração Pública eficiente, transparente, de acordo com todo o arcabouço principiológico o regente da condução da Administração, conforme o artigo 37 caput da Constituição da República de 1.988.²²⁵

Portanto, pode-se vislumbrar algumas possibilidades de transformação para o Estado Democrático de Direito brasileiro em crise, todas elas aliadas a uma mudança de posicionamento do próprio ser humano (transformando o indivíduo em cidadão ativo), com uma atuação política dos representantes pautada por valores éticos e morais, de tal forma a resgatar a verdadeira essência da Política em seu

²²³“A solução comporta três elementos. Têm de ser complementados por um esforço para redistribuir renda, melhorar salários e aprofundar o mercado interno. O primeiro elemento é racionalizar o esforço fiscal, tributando o consumo e desonerando a produção. O segundo elemento é aproveitar melhor a poupança, sobretudo previdenciária, estreitando seus vínculos com a produção. Multipliquemos veículos, tanto privados quanto públicos, para o financiamento de atividades que criem empregos e oportunidades. O terceiro elemento, condicionado pelos outros dois, é acelerar a baixa dos juros, e o alongamento dos prazos, da dívida pública interna. De maneira vacilante, o governo atual já o estava fazendo, até ser surpreendido pelos efeitos de sua própria incompetência. O calote seria, pior do que um crime, um erro. Cabe ao governo, porém, reforçar seu poder legítimo de barganha para baixar juros que estrangulam tanto o investimento privado quanto o público. Para isso, tem de fiar-se não só na solidez de sua posição fiscal, mas também no vigor do processo de substituir importações e ganhar mercados no mundo. Para animar este processo, precisamos de inovações microeconômicas. Que difundam práticas, tecnologias e conhecimentos. Que facilitem alternativas de crédito. Que estimulem empresas a combinar concorrência com cooperação. E que mostrem como, de forma descentralizada, governos e empresas podem colaborar, sem que o poder público tenha de escolher entre fazer nada e render-se às clientelas. O consenso em favor do crescimento não é a grande alternativa democratizante por que me bato. Marca apenas o próximo passo que o Brasil pode e deve dar. Mas que passo!” (UNGER, Roberto Mangabeira. **Consenso em favor do crescimento**. Em artigo a Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 01.)

²²⁴ UNGER, Roberto Mangabeira. **O Estado, a classe média e os pobres**. Disponível em: www.idj.org.br. acesso em: 03 / 04 / 2.008, p. 01.

²²⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. **Reconstruir o Estado**. Artigo publicado em data de 06 de fevereiro de 2.007. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008, p. 01. Pode-se citar como exemplo concreto inserido na Constituição de 1.988 o caso dos artigos 10 e 31, § 3º.

estado primitivo de busca do bem comum ou da prevalência da vontade geral do povo de um determinado Estado.

3.3.3 A participação no âmbito administrativo

Deve-se ter em mente que a participação popular não se restringe tão-somente ao campo das eleições diretas para a escolha de representantes políticos. Ela é muito mais que isto, consiste em ações do cidadão ativo que permeiam todos os âmbitos do poder estatal.

Desta forma, é de especial importância analisar a atuação e influência da participação popular dentro da atividade administrativa, ou seja, para controlar os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas.²²⁶ Por esta vertente, pode-se classificar a cidadania por formas de participação do cidadão na Administração Pública, qual seja, pode-se elencar o cidadão eleitor, isto é, aquele sujeito detentor de direitos políticos ativos e passivos (art. 14 CF-1.988); o cidadão agente do poder, que corresponde àquele indivíduo que é investido de um cargo ou emprego público, por meio de concurso público (art. 37, II, CF-1.988) e regido pelos moldes dos preceitos dispostos no art. 37 e seguintes da Constituição; o cidadão colaborador no âmbito da gestão privada de interesses públicos para a satisfação das necessidades coletivas, mediante a delegação do serviço público a particulares através de concessão, permissão e autorização, o cidadão seduzido mediante a provocação do particular por estímulos para a prática de atividades privadas de interesse coletivo (o cooperativismo, por exemplo); o cidadão censor que corresponde a qualquer pessoa detentora do direito de petição (art. 5º, XXXIV, CF-1988), de ação popular (art. 5º,

²²⁶ Neste sentido, há que se destacar o atual movimento pela transparência no poder Legislativo, com a prestação de contas, valores orçamentários, contratos, salários de Deputados e funcionários, dentre outros. Imbuído com o preceito do direito constitucional a informação instrumentalizado pelos portais de transparência disponibilizados por vias da Internet e com a colaboração da imprensa e órgãos de fiscalização a fim de traduzir, comparar dados e posteriormente divulgá-los a população. Deve-se salientar ademais, a importância da existência de controladorias dentro das casas legislativas para verificar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de cada órgão. Neste norte, asseveram Osmar Serraglio e Gustavo Fruet, respectivamente que: “A dependência do Executivo torna o parlamentar cativo. Libera-se para os amigos e dificulta-se para os adversários. É uma forma mascarada de mensalão.” “É ilusão achar que este problema vai ser resolvido da noite para o dia. O processo de conscientização é lento e depende do grau de tolerância da sociedade.” (In: Jornal da Ordem, nº 127 / abril de 2.009).

LXXIII, CF-1.988 e Lei 4.717 / 1.965), a ação civil pública (art. 5º, I e II da Lei 7.347 / 1.985) e o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF-1.988); a participação propriamente dita, por meio dos institutos de participação popular (art. 14, I, II e III, CF-1.988).²²⁷

Com relação à cidadania participativa em território administrativo, há pressupostos aditivos para a sua conformação de acordo com um norte influenciado pelos princípios do Direito Administrativo, também amparado pelo direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF-1.988) e à obtenção de certidões em repartições públicas (art. 5º, XXXIV, CF-1.988), por uma modificação da consciência política dos cidadãos (administrados) agindo de uma forma ativa e não meramente passiva para a implementação de políticas públicas, pautadas por uma liberdade que conjuga autonomia e participação em seu âmago.²²⁸

Há que se ressaltar, ainda, outra forma de participação no processo decisório de natureza administrativa, tais como: participação de fato, que consiste na participação não regulada ou não admitida pelo Direito. Esta se biparte em outras duas espécies: a pública ou legítima, que corresponde aos movimentos populares e sociais de reivindicação; a oculta e ilegítima que surge com o tráfico de influências, nas negociatas e no clientelismo. Esta última deve ser extirpada da comunidade, dado que é uma forma de exclusão da cidadania, e que viola todos os princípios informadores da atividade administrativa, consubstanciados no artigo 37, caput da CF-1.988.²²⁹

Outra faceta da participação no processo administrativo é a participação regulada, para qual a Constituição brasileira estabeleceu algumas hipóteses em que é exigida. Nos artigos 10 (participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos em que seus interesses sejam objeto de deliberação); 11 (eleição de representante dos empregados em empresas com mais de duzentos empregados); 29, XIII (iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, através de manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado); 194, VII (caráter democrático e descentralizado da administração); 206, VI (gestão

²²⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O cidadão, a Administração Pública e a Constituição**. In: Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito). São Paulo: Acadêmica, 1.993, p. 17-18.

²²⁸ Ibidem, p. 25.

²²⁹ CLÈVE, 1.993, p.31.

democrática do ensino público); 216, §1º (proteção do patrimônio cultural pelo poder público com a colaboração da comunidade) da CF-1.988.²³⁰

Aliás, deve-se enfatizar que a participação popular deve abarcar todos os campos do poder estatal, especialmente o administrativo, posto que cuida da gestão da *res pública* e da satisfação do interesse coletivo. Assim, a cidadania deve abranger todos os sentidos de um sujeito ativo na comunidade política, econômica e social. Tal entendimento é corroborado pelas palavras do Professor Clèmerson Merlin Clève:

Na Constituição de 1.988, a participação política é uma realidade. Não podemos, agora, subestimar a participação administrativa. Porque, lembra Delperée, professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Université Catholique de Louvain – Bélgica, ‘é preciso, talvez, lembrar esta verdade. O cidadão é sempre uma só e mesma pessoa. Não há motivo, a partir de divisões escolásticas, para separá-lo em um *homo politicus* que não se confunde com o *homo administrativus* (fala-se *servus publicum...*), o qual não tem nada a ver com o *homo economicus*.’ Ora, sendo o cidadão um só, a participação e a democracia precisarão ser, igualmente, uma só. Seja no domínio do político, seja no universo do aparato administrativo.²³¹

Ademais, deve-se ainda colocar a participação popular dentro de um enfoque de controle da gestão da coisa pública²³², consubstanciada pela reivindicação de políticas públicas, e pela mobilização do Poder Judiciário.²³³

²³⁰ Ibidem, p. 32-34.

²³¹ Ibidem, p. 34.

²³² Devendo-se destacar, que alguns juristas defendem a utilização do Plebiscito e do Referendo como meio de controle social e político da população no âmbito da Administração Pública. Colocando-os como fatores que melhor contribuirão para uma gestão pública mais proba, moral e ética. Ademais, colocando-se a Audiência Pública como espécie de mecanismo participativo, no qual o cidadão estará a par da gestão da coisa pública, podendo opinar e avaliar a conveniência, a oportunidade e a intensidade de suas ações, na medida que estará administrando de forma compartilhada. Este modelo de gestão está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Estatuto das Cidades e na Lei Orçamentária Neste sentido: LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no controle da Administração Pública: Um estudo exploratório. Disponível em: **Revista Eletrônica de Contabilidade – Curso de Ciências Contábeis – UFSM**, v. I, nº 1, Set – Nov / 2.004, acesso em: 12 / 10 / 2.008.

²³³ O controle jurisdicional possível é a eficiência mínima na utilização dos recursos públicos investidos ou destinados a políticas públicas relacionadas com direitos fundamentais. Devendo-se notar que, a eficiência é um dever jurídico imposto ao Poder Público pelo próprio texto constitucional. Isso significa como parece natural, que sua verificação pode ser exigida judicialmente. O que se procura verificar é a existência ou não de uma relação de eficiência mínima entre o que se investiu e o resultado específico desse investimento. O controle coletivo do resultado esperado das políticas públicas sempre poderá se dar no âmbito de ações individuais, esta é alias a modalidade de controle de políticas públicas mais usuais, atualmente no Brasil. Este controle favorece uma solução geral, além de permitir uma discussão mais concreta sobre os recursos disponíveis e o planejamento estatal como um todo. Sem prejuízo das ações individuais, que constituem um espaço importante de exercício da cidadania no âmbito de um Estado de Direito, as ações coletivas abstratas, quando cabíveis, constituem um meio valioso para a discussão jurídica acerca das políticas públicas. (BARCELLOS, p. 209.)

Ainda sobre o tema de controle social e político²³⁴ afeito à administração da coisa pública, o entendimento de Eduardo K. M. Carrion:

Novos e modernos instrumentos de controle e de participação no poder devem assim ser permanentemente incorporados na prática democrática, em correspondência aliás, com a própria modernização e maior complexidade das sociedades atuais. Neste particular, a importância dos mecanismos de controle social da administração pública como forma de melhor responsabilizar os gestores da coisa pública. O planejamento econômico, para destacar apenas um dos aspectos, talvez o mais importante, do intervencionismo estatal, repercute consideravelmente sobre os da coletividade. Daí, a demanda de que as decisões neste âmbito não se limitem exclusivamente ao núcleo tecnoburocrático, mas resultem também de uma ampla consulta a sociedade... Alguns mecanismos de controle da administração pública são clássicos e bastante conhecidos. Assim, o sistema eleitoral, o sistema partidário, os instrumentos de democracia direta (referendum e plebiscito, iniciativa popular, veto popular, recall, entre outros), a fiscalização do Executivo pelo Legislativo e pelo Judiciário, a descentralização e a delegação administrativas quando propiciando uma maior participação. Outros são mais recentes e menos divulgados, como o Conselho Econômico e Social e suas diferentes modalidades, o ombudsman, as audiências públicas (as public hearings do direito inglês e norte-americano ou as enquêtes publiques no direito francês), as comissões dos usuários dos serviços públicos.²³⁵

Indo mais além, dentro deste aspecto participativo como controle da atividade administrativa, Carrion coloca:

Conselhos sociais ou ainda conselhos populares ou mais precisamente conselhos com a participação da comunidade com o objetivo de procurar tanto favorecer um maior controle social da administração pública como evitar a tutela direta e demasiada do poder público. Limite a ação dos governantes, através de uma maior participação social, ensejam tanto a superação da oposição público e privado, como a despartidarização relativa das funções estatais. Abrandam assim o monopolitismo tradicional da administração pública na perspectiva de um modelo pluralista ou policêntrico de Estado em contraponto ao modelo unitário anterior. Conselhos sociais que se diferenciam dos simples conselhos consultivos, possuindo um verdadeiro poder de decisão. Trata-se de um efetivo direito de participação de certas entidades na definição de políticas públicas, direito este que se radica nas idéias de democratização do Estado e de democracia participativa.²³⁶

Um caso notório que diariamente ocorre no cenário político brasileiro é o desvio de finalidade e de destinação de recursos públicos, a qual é definida pelo

²³⁴ “A fiscalização exercida por particulares é o exercício do controle social do poder: a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado e, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão ‘controle popular’ ou ‘controle social do poder’, para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obriguem a velar por tudo que é de todos.” (MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular: Mecanismos constitucionais de participação popular**. 1º edição, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2.001, p. 42).

²³⁵ CARRION, Eduardo K. M. A respeito da Democracia Participativa. In: **Estudos de Direito Constitucional: Homenagem a Paulo Bonavides**, São Paulo: LTR Editora Ltda, 2.001, p. 94. No mesmo sentido: COMPARATO, Fábio Konder. **Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político – parte 2**. 18 / 02 / 2.004. Disponível em: www.cartamaior.com.br, acesso em: 06 / 02 / 2.009.

²³⁶ *Ibidem*, p. 95.

sistema constitucional tributário nacional e por diversas leis, como é o caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual. Porém, lamentavelmente o que acontece é o desvio das verbas arrecadadas para outros setores. Esta assertiva é corroborada por Fernando Facury Scaff, que assim se manifesta sobre esta questão:

Nem sempre o orçamento é executado como estabelecido na norma. Grande parte dele é contingenciada através de decretos do Poder Executivo, que seguram a liberação das verbas através da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Discute-se que os objetivos e os fundamentos da República Brasileira estão sendo colocados em plano secundário pelos sucessivos governos brasileiros. As contribuições são um tributo causal, e que devem possuir referibilidade entre a finalidade que gerou sua criação e o grupo atingido para o custeio, sendo que tal referibilidade pode vir ser difusa ou grupal, dentro de um critério de solidariedade. Neste diapasão, há de haver uma vinculação entre a finalidade e a eletiva destinação dos recursos arrecadados, sob pena de haver desvio de finalidade. Neste sentido, um caso emblemático ocorreu com a CPMF. Assim, através de manipulações orçamentárias denunciadas pela imprensa na época, ficou demonstrado que “foi” retirado do orçamento geral da saúde o equivalente ao que estava sendo arrecadado com o IPMF, gerando um jogo de empate orçamentário, tirava-se das provisões ordinárias o que se ia crescer com a arrecadação extraordinária. No caso foi alegado, que foi retirado do total arrecadado com a CPMF 27,245 estavam sendo desviados para o pagamento de dívidas e encargos, contrariando a previsão constitucional de aplicação dos recursos exclusivamente nas ações da saúde.²³⁷

Insta observar que, neste ponto, o que falta à estrutura jurídica brasileira para a solução deste impasse jurídico e político estatal é o efetivo controle da destinação dos recursos públicos, de tal maneira a coibir este tipo de desvio de finalidade (administrativa tributária).²³⁸

De tal modo, pôde-se constatar que a participação ativa do cidadão pode se configurar em diversos âmbitos das relações políticas, e sociais,²³⁹ sendo que a área administrativa do Estado brasileiro pode ser afetada por esta atuação política consciente dos cidadãos em prol dos interesses da comunidade como um todo.

²³⁷ SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: *Interesse Público – Revista Bimestral de Direito Público*, nº 39, Editora Nota Dez, p. 187-211, 2.006.

²³⁸ Idem, p. 187-211. No mesmo sentido: ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.005, p. 199-200.

²³⁹ Neste sentido, temos ainda a concepção de que esta atuação participativa da população referente ao controle da Administração Pública irá superar a existência da Administração paralela, isto é, um parassistema jurídico-administrativo, que revela existirem concomitantemente, procedimentos formais e informais, a Constituição real e o sistema paraconstitucional, o governo instituído e o governo paralelo. E, também, a existência de uma dupla moral, que está presente em todos os âmbitos da vida pública ou privada. Como o comerciante que quer denunciar o competidor desleal que não paga os impostos, o do estudante que “cola” nos exames, o do professor que não ensina, e em geral de todos aqueles que exercem uma atividade qualquer sem dedicação, sem responsabilidade, sem vocação, sem espírito de servir a comunidade. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª edição, São Paulo: Atlas S / A, 2.005, p. 80).

3.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: RELAÇÃO COMPLETIVA

Neste item derradeiro, ir-se-á relacionar as faces da democracia participativa ou semidireta com a efetivação dos ideais democráticos e dos direitos fundamentais do Estado de Direito brasileiro. Vale dizer, dos preceitos fundamentadores da ordem constitucional nacional e, de sua efetivação.

Pela só leitura de todo o texto constitucional, torna-se clara a existência deste ideal democrático, que está expresso nos dispositivos constitucionais (vislumbrando o termo normativo abrangendo regras e princípios²⁴⁰), o que se dará por um viés global asseverando o sistema como um todo normativo e principiológico fundante da ordem estatal brasileira.

Não paira dúvida alguma sobre a importância da concretização de todos os direitos fundamentais como ordem garantista da sistemática jurídica e política. Deve-se implementar a totalidade destes direitos públicos subjetivos²⁴¹ que a população detém em face do poder estatal.

A Lei Maior brasileira instituída pela Assembléia Constituinte de 1.987-1.988, é sem dúvida alguma uma Constituição que prima pelos direitos e garantias individuais e fundamentais de todos sem distinção de qualquer ordem. Íntegra manifestação de um Estado Social de Direito, é também um estatuto principiológico, programático e imbuído de valores fraternos, pluralistas e comprometido com a harmonia social. E, sem dúvida alguma, uma Constituição da República à frente da atual sociedade. É um ideal político-jurídico a ser seguido.

Tudo isto em conformidade com um entendimento da Constituição da República de 1.988 como uma Carta plurissignificativa, impende notar, influenciada

²⁴⁰ Aqui, destaque-se a afirmação de Romeu Felipe Bacellar Filho, sobre a importância de considerar os princípios constitucionais como categorias normativas, levando-os a efetiva concretização, que assim se manifestou em palestra proferida na sede da Ordem dos Advogados do Brasil: “os princípios constitucionais não são lembretes, nem recados, mas normas que implicam sua aplicação no mundo jurídico.” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Palestra Proferida na Ordem dos Advogados do Brasil em homenagem aos defensores dativos**. Em data de 16 / 04 / 2.009. No mesmo sentido: BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2.009, p. 47.

²⁴¹ Este fundamento dos direitos públicos subjetivos, do ponto de vista político-democrático, se consubstancia na vontade popular soberana. (RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como instrumento de participação política**. 1º edição, São Paulo: RT, 1.991, p. 92).

pelas vertentes filosóficas normativas percorridas em capítulo anterior (Capítulo 2, item 2.1.1 e seguintes).

Assim, para estabelecer uma relação com o que já exposto, a Constituição brasileira consiste num estatuto jurídico do político marcado pelas faces garantista (mediante todos os direitos e garantias fundamentais existentes no seu texto, funcionando como um verdadeiro amparo ao cidadão em face ao poder estatal²⁴²), substancialista (repleta de valores e conteúdos a partir dos quais deve ser interpretada), pluralista (por todo o aparato normativo conformador de um Estado plural, que abarca a heterogeneidade e diversidade da sociedade brasileira contemporânea), deliberativa (resultante de um processo deliberativo comunicativo estabelecido desta vontade popular), agonista (por meio de embates e lutas pela implementação de direitos se busca a real teleologia da Política, o espírito democrático materializado na denominada democracia radical).

Neste aspecto multifacetário e plurissignificativo da Constituição, o real intento deste trabalho consistiu em encontrar uma forma de efetivar todos estes valores, conteúdos e princípios, os quais regem nosso Estado de Direito. Assim, prega-se que tal forma ou meio de concretização desses ideais reside na realização da democracia semidireta ou participativa no plano concreto das normas, quer dizer, mediante uma melhor regulamentação de seus instrumentos de participação popular e, quiçá, a implantação de outros institutos advindos de outras realidades estatais²⁴³,

Uma vez mais, o real intento deste trabalho consiste em vislumbrar a democracia semidireta ou participativa como uma possível forma de solucionar o sistema político crítico que se vivencia em tempos hodiernos. E assim se enfatiza tendo em vista que no sistema representativo brasileiro, ou de democracia indireta, a atenção à vontade popular é restrita somente ao momento de escolha dos representantes. Porém, a democracia vai muito mais além do que isto, devendo-se vislumbrá-la como princípio informador do Estado de Direito, sendo a magna expressão da liberdade e da igualdade.

²⁴² Relembrando que este modelo garantista se implementou em nossa Constituição fazendo face aquele modelo de Estado Liberal a que nosso Estado de Direito fazia parte na época de sua promulgação. Ou seja, vislumbrando os direitos fundamentais expressos e ínsitos na Lei Maior brasileira como garantias que a população detém em face do poder estatal.

²⁴³ Como, por exemplo, o Recall, num futuro próximo (ver item 3.3.1 do capítulo 3 deste trabalho), o veto popular, a implantação de um novo enfoque para o nosso Sistema Federativo (in item 3.3.2 do capítulo 3 deste trabalho) e de um forte trabalho visando um real processo de conscientização popular por meio de diversos canais de viabilização de processo (ver item 3.1 do capítulo 3 deste trabalho)

Salientando tal regime de governo (semidireto ou participativo) como um instrumento viabilizador do ideal social e democrático constante da Constituição da República de 1.988, o que se deve observar é que esta Constituição, embora plural e democrática, não é cumprida em todos os seus preceitos. E a solução deste problema pode residir na implementação efetiva dos ideais da democracia participativa ou semidireta por uma perspectiva da democracia radical afeita aos intentos do modelo filosófico democrático agonista.

A democracia participativa está intimamente ligada à realização dos intentos sociais e democráticos de uma comunidade. Vislumbra-se o ideal democrático como uma “luz” que paira no espírito de cada indivíduo integrante de uma determinada comunidade política, vale dizer, fornecendo o amparo e incentivo a que o cidadão atue na sociedade de forma consciente e participativa, integrando-se ao verdadeiro norte estabelecido da democracia.

Tudo isto se menciona tendo em vista que a democracia participativa proporciona meios e medidas a fim de que se estabeleça em moldes clássicos, isto é, como autogoverno ou autogestão do povo em face da coisa pública. Assim, o povo obterá a autonomia para descobrir o poder que detém só pelo fato de fazer parte de um Estado de Direito dito Democrático. Poder satisfazer os anseios de um governo do povo, pelo povo e para o povo (relembrando os ensinamentos de Abrahão Lincoln), quer significar, um governo regido pelas leis e fins populares, com o precípuo objetivo de realizar-se a democracia em seu modelo ideal, tendo em mente que a democracia em sua forma direta tornou-se inviável na contemporaneidade.

Outra faceta da democracia participativa consiste em afirmar que o povo deste Estado Democrático é tido como sujeito ativo, ou seja, participativo, consciente de sua função perante a finalidade deste Estado, a concretização do bem comum.

Por um conceito jurídico de povo, assevera Celso Ribeiro Bastos: “povo é, portanto, o elemento humano do Estado. Conhecido como conjunto dos seus nacionais. Todos aqueles que são tidos como seus integrantes, são reconhecidos como nacionais de Estado”.²⁴⁴

Como se pode notar, a definição do autor nos leva a concluir que povo são todos os indivíduos habitantes de um determinado território, e que possuem, a

²⁴⁴ BASTOS, 1.989, p. 237.

nacionalidade deste Estado. E, confirmando esta idéia, a definição de Darcy Azambuja:

Povo é a população do Estado, considerada sob o aspecto puramente jurídico, é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos as mesmas leis, são súditos, os cidadãos de um mesmo Estado. Neste sentido o elemento humano do Estado é sempre um povo, ainda que formado por diversas raças, com interesses, ideais e aspirações diferentes.²⁴⁵

Outro conceito reflexo ao de povo é a cidadania, posto que esta definição retira-se daquela, ou seja, só podem ser cidadãos aqueles indivíduos integrantes do povo com direitos e deveres políticos. Dentro desta perspectiva conceitual restritiva, podemos acrescentar também outras aferições com relação ao titular da cidadania, ou seja, que deve se pautar por uma atuação ativa dentro do enfoque da sociedade política brasileira.²⁴⁶

Assim, fazendo uma reflexão sobre o tema da cidadania como é abordado pela Constituição de 1.988, pode-se dizer que, não é incomum o texto invocar o nome do “povo” para justificar determinados atos. E, como a Constituição preconiza que o poder emana do povo, apresentam-se definições defendidas como povo de atribuição que somente se verifica em regimes democráticos.²⁴⁷

Diferente do povo de atribuição, o povo ativo consiste nos sujeitos que possuem nacionalidade, isto é, o povo que elege seus representantes, que por meio de seus atos atingem a população como um todo.²⁴⁸

As entidades do terceiro setor, as organizações voluntárias, e as organizações não governamentais, configuram, também, fatores de controle social e político, gerando a revitalização dos espaços públicos e dos processos democráticos pautados pela chegada do consenso pelo dissenso à solução para problemas do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro. Por meio da luta pelos direitos, do embate, do conflito gerado mediante a troca de idéias. Ou seja, do verdadeiro ideal democrático em sua essência por meio da implementação dos mecanismos da

²⁴⁵ AZAMBUJA, 1.978, p. 19.

²⁴⁶ Neste sentido, torna-se imperioso salientar que, o conceito de cidadania não deve se restringir tão-somente a aferição dos direitos políticos positivos e negativos inseridos na Constituição de 1.988 a partir do artigo 14. Mas, deve importar um dever cívico muito maior, que reside na concretização do bem comum em prol do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro.

²⁴⁷ MULLER, Friedrich. **Quem é povo?** Editora Norma Ltda: São Paulo, 2.003, p. 60.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 56.

democracia radical com fundo filosófico agonista. Sobre este tema, assim se posiciona Rodolfo Viana Pereira:

Em quinto lugar viabilizam a externalização dos dissensos. Como mencionado a prática dos movimentos sociais tem como efeito direto tornar pública a diversidade de identidades e a complexidade dos interesses presentes em uma dada comunidade política. Como tal, trazem a tona da esfera pública não só o espectro de visões de mundo compatíveis entre si, mas igualmente os antagonismos existentes. Cumprem, assim, uma função típica da democracia: ao dar publicidade as fraturas sociais existentes fazem atuar as engrenagens democráticas a fim de que tais dissensos sejam resolvidos segundo o princípio do debate constitucionalmente constituído e não segundo processos assimétricos de decisão, tais como o do maior poder econômico ou o da autoridade tradicional. Nesse contexto, os movimentos sociais são vetores da externalização das crises que alimentam o sistema político e que enriquecem o resultado final do processo decisório, na medida em que o tornam mais fiel as pretensões do conjunto complexo de interesses sociais. Por último, exponenciam os índices de eficácia das funções de fiscalização e de controle do poder. Quanto maior o número de autores políticos presentes no espaço público, maior o número de fiscalização e controle do exercício do poder institucional. Para além de influenciar a tomada de decisão, certa parte dos movimentos sociais é vocacionada também para o acompanhamento da atuação dos poderes públicos. São, assim, um importante elo na cadeia de cobrança da responsabilidade dos agentes do poder (no sentido de accountability), contribuindo não só para o controle público do comportamento de tais agentes, como também para o aumento dos índices de eficácia e de veracidade dos mecanismos formais de prestação de contas.²⁴⁹

Sendo assim, deve-se ter em conta que a cidadania ativa pressupõe a existência de indivíduos conscientes, informados e sabedores de seus direitos e deveres perante a sociedade política. Somente desta maneira é que se chegará à efetivação do ideal democrático consubstanciado na Lei Maior. Fala-se, portanto, de um sujeito que atue para a implementação dos direitos fundamentais da população, amparado por seu direito de reivindicação.

Para uma melhor compreensão da democracia como instrumento de implementação dos direitos fundamentais, necessário se faz fazer a devida conexão entre os dois temas. Em sede da teoria de direitos fundamentais, partilha-se da concepção de que os direitos fundamentais devem ser vislumbrados como posições do indivíduo frente ao Estado, demandando atuações positivas ou negativas do ente estatal, determinando a limitação do poder do Estado e a sua prestação de serviços em face ao direito do cidadão.²⁵⁰

²⁴⁹ PEREIRA, 2.008, p. 206-207.

²⁵⁰ Neste sentido: BOCKENFORDE, Ernst. **Escritos sobre Derechos Fundamentales**. Nomos: Baden-Baden, 1.993, p. 95-139; ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3ª edição, Almedina: Coimbra, 2.004, p. 113-338; FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los Derechos Fundamentales**. Trotta: Madri, 2.001, p. 287-381; SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos Fundamentais**. 7ª edição, Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2.007, p. 167-241.

Assim, é imperioso destacar que em sede da teoria dos direitos fundamentais, a doutrina brasileira está avançando a fim de alcançar a conformação de uma verdadeira sistemática de proteção e garantia dos direitos fundamentais. E, a democracia em sua faceta semidireta ou participativa deve funcionar como verdadeiro instrumento de concretização e viabilização destes direitos essenciais à existência do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro. Deve-se colocar, ainda, a relação de complementação e integração entre ambos os âmbitos expostos, quais sejam: o princípio democrático e a teoria dos direitos fundamentais. Sobre o assunto assim se posiciona José Joaquim Gomes Canotilho:

Tal como são um elemento constitutivo do Estado de direito, os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático. Mais concretamente: os direitos fundamentais têm uma função democrática dado que o exercício democrático do poder: (1) significa a contribuição de todos os cidadãos (arts. 48.º e 112.º) para o seu exercício (princípio-direito da igualdade e da participação política); (2) implica participação livre assente em importantes garantias para a liberdade desse exercício (o direito de associação, de formação de partidos, de liberdade de expressão, são, por ex., direitos constitutivos do próprio princípio democrático); (3) co-envolve a abertura do processo político no sentido da criação de direitos sociais, económicos e culturais, constitutivos de uma democracia económica, social e cultural (art. 2.º). Realce-se esta dinâmica dialética entre os direitos fundamentais e o princípio democrático. Ao pressupor a participação igual dos cidadãos, o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjetivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. Por sua vez, os direitos fundamentais, como direitos subjetivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e como direitos legitimadores de um domínio democrático asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio majoritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjetivos a prestações sociais, económicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático, desses direitos. Foi esta compreensão que inspirou logo o art. 2.º da CRP ao referir-se a Estado democrático baseado na soberania popular e na garantia dos direitos fundamentais (cfr. art. 2.º)²⁵¹

Dentro desta perspectiva democrática e social de Direito e de Estado, a democracia institui, defende e depende do sistema de direitos fundamentais, ao passo que estes também definem, amparam e dependem de um governo eminentemente democrático e social, para que assim ambos possam se inter-relacionar e se estabelecer dentro de nossa realidade jurídica e política. Reiterando uma vez mais, a importância da discussão, análise e defesa de tais temas tão presentes na vida cotidiana.

²⁵¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª edição, Coimbra: Almedina, 1.993, p. 431.

Fazendo a necessária relação entre os direitos fundamentais e seu cunho democrático dentro do enfoque jurídico da Constituição da República de 1.988, tem-se que esta íntima relação encontra-se espalhada por todo o texto constitucional, podendo-se mencionar alguns de seus dispositivos: art. 1º (os princípios fundamentais, onde elenca a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana); art. 3º (os objetivos fundamentais onde um deles é construir uma sociedade livre, justa e solidária); art. 4º (os princípios das relações internacionais, onde um deles é a prevalência dos direitos humanos); art. 5º (os direitos e garantias fundamentais, dispostos em todos os setenta e oito incisos desse artigo); art. 6º (os direitos sociais onde um deles é a educação vista como elemento de integração e conscientização popular); art. 7º (os direitos sociais dos trabalhadores rurais e urbanos, em que um deles consiste no salário mínimo, o qual deveria suprir as necessidades vitais básicas da população trabalhadora brasileira); art. 8º (direito de associação sindical evidenciando este cunho participativo e de luta pelos direitos fundamentais dos trabalhadores); art. 9º (direito de greve como um verdadeiro direito fundamental de o trabalhador paralisar a prestação de serviços reivindicando algum direito a ele inerente); art. 10 (deliberação dos trabalhadores e empregadores, colocando novamente a faceta participativa e de luta pelos direitos fundamentais dos trabalhadores); art. 11 (direito de representação dos trabalhadores, salientando a participação de um representante da classe trabalhadora na reivindicação de direitos perante a classe empregadora); art. 12 (direitos da nacionalidade, consiste num direito que gera outros direitos, por exemplo, a cidadania); art. 14, 15 e 16 (direitos políticos, vistos como direito de modificar a ordem estatal mediante o direito de voto, por exemplo); art. 17 (criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, vislumbrados como entidades que irão facilitar a representação política e, conseqüentemente, auxiliar na realização do interesse coletivo e na concretização do direitos fundamentais), dentre outros dispositivos.

Atrelando-se a um enfoque agonista de democracia em sua espécie participativa ou semidireta, pode-se concebê-la como instrumento de luta pelos direitos difusos e coletivos. Deve-se ter em mente este modelo de democracia embativo, repleto de conflitos intrínsecos ao próprio âmago deste ideal.

Neste ponto, cabe salientar que, os direitos dos cidadãos frente ao Estado são defendidos por meio das Garantias ou Remédios Constitucionais (terminologia

relacionada à existência de ameaça de lesão ou lesão aos direitos fundamentais “doentes”). Tais remédios seriam: *habeas corpus* (art. 5º, LXVIII, CF-1.988): Garante a liberdade de ir, vir, permanecer e ficar; *habeas data* (art. 5º, LXXII, CF-1.988): utilizado para assegurar informações; mandado de segurança individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX, CF-1.988). Servindo para proteger direito líquido e certo; mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF-1.988): É protetor dos direitos e liberdades constitucionais, da nacionalidade, da soberania, e a cidadania quando há falta de norma regulamentadora; direito de petição (art. 5º, XXXIV, CF-1.988): consiste no direito de pedir, rogar, suplicar e representar em nome próprio ou de outros; ação popular (art. 5º, LXXIII, CF-1.988 e Lei 4.717 de 29 / 06 / 1.965): é o instrumento garantidor dos direitos da coletividade; ação civil pública: não vem mencionada no art. 5º da constituição da república, encontrando-a na competência do Ministério Público (art. 129, III, CF-1.988), como uma função institucional. Para a Lei 7.347 de 24 / 07 / 1.985 tem o fim de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, e outros interesses difusos e coletivos.

Para o melhor entendimento deste tema, imperioso se faz o estudo do que vem a ser direitos individuais, difusos e coletivos. Devendo-se enfatizar que, o Art. 5º da Constituição da República de 1.988 trata tanto de direitos individuais quanto de coletivos. Assim, os direitos difusos e coletivos são compreendidos pelos Direitos Transindividuais, Metaindividuais ou Coletivos *latu sensu*, tratados pela teoria Constitucional como direitos sociais ou direitos fundamentais de terceira geração (naquela conhecida classificação de direitos fundamentais por graus ou gerações de direitos).

Neste sentido, os direitos difusos²⁵² são dotados de uma indeterminabilidade dos seus sujeitos titulares, com sujeitos indeterminados e indetermináveis ligados entre si por circunstâncias de fato (como elemento comum), com uma indivisibilidade do objeto de um pedido formulado por meio de ações coletivas. Exemplos emblemáticos desta espécie de direitos Transindividuais são os danos ambientais (Lei 9.605 / 1998), publicidade abusiva ou enganosa (Art 47 do Código de Defesa do Consumidor), improbidade administrativa, saúde pública, entre outros.

²⁵² Art. 81, Parágrafo Único, I do CDC: “interesses ou direitos difusos assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”

Por direitos coletivos²⁵³ em sentido estrito entende-se conformado por uma determinabilidade de sujeitos titulares e por uma indivisibilidade do objeto do direito, no qual a ação coletiva irá beneficiar a todos, em que são ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (elemento comum), onde um exemplo elucidativo desta espécie corresponde aos direitos dos trabalhadores metalúrgicos.

Ainda existem os direitos individuais homogêneos²⁵⁴ os quais são dotados de uma determinabilidade de seus titulares, de divisibilidade do objeto do direito decorrentes de uma origem comum (homogeneidade). Sobre estes direitos, a doutrina afirma que surgem de um tratamento coletivo aos direitos individuais. Exemplo marcante desta espécie de direitos coletivos são os consumidores de um produto com defeito com o mesmo número de série.

Já por direitos individuais (explícitos) entendemos aqueles compreendidos por uma classificação tripartite tradicional em que existem: 1) Direitos cujo objeto imediato é a liberdade (de locomoção, de pensamento, de reunião, de associação, de profissão, de ação, liberdade sindical, direito de greve); 2) Direitos cujo objeto imediato é a segurança (dos direitos subjetivos em geral, em matéria penal, do domicílio); 3) Direitos cujo objeto imediato é a propriedade (em geral, artística, literária, científica e hereditária). Devendo-se destacar, que existem ainda, os direitos individuais implícitos decorrentes da interpretação do artigo 5º, § 2º, da Constituição da República de 1.988.²⁵⁵

Deve-se salientar que tal análise das garantias ou remédios constitucionais se atrela a uma concepção garantista de Constituição. Tais remédios constitucionais garantem e defendem os direitos fundamentais e sociais da população brasileira, desta forma, se aliando ao norte da escola constitucional garantista.

²⁵³ Art. 81, Parágrafo Único, II, do CDC: “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;”

²⁵⁴ Art. 81, Parágrafo Único, III, do CDC: “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

²⁵⁵ FERREIRA FILHO, 1989. Sobre a interpretação do artigo 5º, § 2º importa notar que tal trabalho hermenêutico realizado pelo jurista deve ser de maneira extensiva, sistemática e globalizante. Colocando todo o sistema normativo internacional em análise para a aferição de tais direitos fundamentais implícitos, ou seja, advindos da interpretação e valoração de cada jurista de acordo com o surgimento litigioso internacional em cada caso concreto. Colocando a literalidade de tal dispositivo, nos seguintes termos: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” Devendo-se ainda acrescentar a existência do Parágrafo 3º em tal artigo, estabelecendo que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos por três quintos de votos dos membros serão considerados equivalentes a Emendas Constitucionais.

Assevera-se uma vez mais que tais garantias são exemplos maiores de um verdadeiro Estado Democrático e Social de Direito, e devem ser implementadas mediante a atuação maciça da sociedade como um todo, instrumentalizados por sua cidadania ativa e por uma espécie de democracia participativa embativa e conflitual. Quer dizer, por meio de uma mobilização da sociedade, embasados pela luta por melhora de condições de vida e de estado da comunidade.

Talvez fundados numa revolta, não com um sentido de destruição, mas de reconstrução dos marcos instituídos. Por uma batalha cidadã, arraigada à efetivação de todos os direitos dispostos no texto constitucional pátrio.

A democracia semidireta ou participativa deve ser vista em seu âmbito procedimental, vale dizer, por uma faceta repleta de procedimentos (iniciativa popular, plebiscito, referendo, audiências públicas, entre outros) a fim de se alcançar a efetiva participação popular ativa. Nesse caminho, os remédios constitucionais funcionam como verdadeiros instrumentos para se chegar à concretização deste ideal democrático participativo.

Entretanto, para que isto aconteça, necessária se faz a plena efetivação dos ideais defendidos pela democracia participativa ou semidireta (vista como instituto híbrido entre a espécie representativa e a direta). Quer dizer, mediante a concreta implementação dos institutos de participação popular vigentes em nosso ordenamento jurídico constitucional (plebiscito, referendo e iniciativa popular), por meio da aplicação “absoluta” da Lei nº 9.709/1998 (Lei que regulamenta o art. 14 Incisos, I, II, III, da CF / 1.988). Fundada na atuação harmônica dos três poderes do Estado conjuntamente à atuação do povo na vida política, ou seja, com a implantação de um sistema legislativo, executivo e jurisdicional integrado para a consecução do bem comum, aliado à participação da população.

E isto pode ser feito através da maior divulgação ou publicidade desta Lei Federal ao público em geral. A maioria da comunidade jurídica a desconhece, posto que são poucos os livros jurídicos que abarcam a matéria disposta por esta Lei. Até mesmo quando se referem aos institutos de participação popular, na maioria das vezes, destinam poucas palavras para explicitar tais entes de participação popular.

O que acontece é que a democracia participativa é elencada pela Constituição da República de 1.988²⁵⁶ e pelos livros jurídicos²⁵⁷ como exemplo maior de democracia, porém, é deixada de lado como um verdadeiro elemento icônico no ordenamento constitucional nacional, quase nunca materializado. Por isso, defendemos uma radicalização de seus pressupostos, influenciados pelo modelo normativo agonista. Numa perspectiva de ação imbricada por lutas, conflitos, embates, agitações, enfim, por uma maneira de modificação do estado crítico ao qual está-se passando no cenário político atual.

Tendo sempre em mente que os representantes políticos são reflexos de uma sociedade, então, deve-se ter mais consciência no momento do voto, analisando as propostas e pautas de campanha, quem sabe votando pelos ideais de um partido político e, não na pessoa de um candidato, de forma a materializar o disposto no art. 1º, V, CF-1.988, e implementar uma verdadeira democracia.

Como a sociedade política começa e termina tendo como ponto de partida e convergência o indivíduo (lembrando a célebre afirmação de Aristóteles de que “*o homem é um animal político*”), tem-se que o fator de transformação de qualquer condição em um Estado Nacional reside em sua população. Por meio de uma mudança de perspectivas em suas atuações tanto no cenário político, quanto no social, econômico e financeiro.

²⁵⁶ Art. 1º, Parágrafo Único; 5º, XXXIII e XXXIV; 10; 11; 14, I, II e III; 29, XIII; 194, VII, 206, VI; 216, § 1º; entre outros.

²⁵⁷ Nas obras de Fábio Konder Comparato; Paulo Bonavides; José Afonso da Silva; Pietro Alarcón; Roberto Amaral; entre outros.

CONCLUSÃO

Após o término deste trabalho, pode-se concluir que:

1) Quanto ao estudo do instituto da democracia com relação a sua origem, as suas espécies, a crise do atual sistema político-jurídico: pôde-se notar que tal crise pode ser provocada pelos fenômenos da Globalização e do Neoliberalismo no cenário político e jurídico nacional, e também por meio da atuação das empresas multinacionais ditando as regras de uma economia de mercado e capitalismo. Desta maneira, interfere-se na soberania dos Estados, constituindo-se uma forma anômala de soberania, a supra-estatal, instituindo o chamado Estado aberto informado por uma política de desregulação. Não bastando tudo isso, a maioria dos representantes políticos limita-se a dizer: “o poder emana do povo” (expressão constante na Constituição de 1.988, em seu art. 1º, parágrafo único) para legitimar o seu próprio poder e atitudes perante a gestão do Governo. Neste sentido, o povo só é lembrado no momento da decisão das eleições diretas, ficando os seus interesses, geralmente, relegados ao segundo plano;

2) Pelo estudo dos modelos de democracia mais debatidos pela doutrina contemporânea, integrando o telos de modelo de Constituição e de democracia, destacando a essência teórica e filosófica de cada um deles, pôde-se notar que a Constituição da República brasileira de 1.988 se adéqua a todos eles, conformando-se numa Carta Política de essência filosófica normativa plurissignificativa ou multifacetária;

3) Após a análise da democracia participativa ou semidireta e seus instrumentos de participação popular, tem-se que a proposta deste trabalho é a volta da detenção da democracia por seu legítimo sujeito que o exercita, o povo. E, esta legitimação acontecerá por meio da revitalização dos institutos da democracia participativa ou semidireta, proporcionando maior força no poder de decisão popular. Assim, o Parágrafo Único do art. 1º da Constituição não será somente um princípio ideal posto no papel e nunca concretizado, mas um dispositivo alcançado e efetivado ao longo de toda a vida política do Estado.

3.1) A implementação de institutos participativos advindos de outras culturas jurídicas, como é o caso do *recall* ou revogação do mandato eletivo, poderia, futuramente, dar maior força de atuação para a opinião pública dentro da gestão pública, de forma a retirar o cargo de qualquer representante político que não aja em conformidade com as diretrizes e princípios constitucionais. De tal maneira, remodelar-se-ia o cenário político nacional, com o ensejo da verdadeira essência da Política, ou seja, sua atuação voltada para a realização do bem comum e dos interesses de toda a coletividade, pautada por fins éticos e probos;

3.2) Pensar um novo modelo para atual sistema federativo de governo de forma a recolocar a atuação de poder político estatal, primando por sua maior ação no âmbito local, vale dizer, proporcionando maior autonomia a todos os entes federativos da República brasileira. Tal atitude poderia efetivar o verdadeiro espírito da participação popular ativa;

3.3) A implementação da participação popular no campo da Administração Pública, estabelecendo um maior controle social e político da atuação da Administração na gestão da coisa pública, reiterando que esta consiste em outra vertente da participação no cenário político atual;

3.4) Saliente-se que todas estas propostas de revitalização ou legitimação democrática dar-se-ão mediante a conformação de um processo de conscientização popular, formado por elementos como a educação, a cultura, a informação, enfim, a verdadeira concretização dos ideais de um Estado Social e Democrático como é o pátrio. Sem perder de vista a importância dos debates, diálogos, conflitos dialógicos advindos do espírito do modelo de democracia agonista, de maneira a refletir os anseios e interesses mais diversos da população como um todo integrante do Estado brasileiro. É com este debate conflitivo que se estabelecerá o consenso democrático tão almejado pelo modelo da democracia deliberativa. Portanto, tem-se que, para se estabelecer um modelo político verdadeiramente democrático é salutar, atuar conjuntamente a estes dois modelos expostos (agonista e deliberativo) em dois momentos distintos da participação popular, em que primeiramente se funda o conflito ou embate democrático agonista e posteriormente o consenso deliberativo mediante o diálogo conflitivo anterior.

4) Entende-se que a Constituição da República de 1.988 é uma Constituição tão desenvolvida em seu fundamento teórico para seu tempo, quer

dizer, pautado por princípios sociais e democráticos que, com isso pode-se até afirmar que tal Constituição está à frente da sociedade. O que se deve observar é que a Constituição é bem escrita e fundamentada, porém, não é cumprida em todos os seus preceitos. A solução deste problema é encontrar formas de sua efetivação. Mais uma vez se assevera que a real solução para o problema aqui proposto é a legitimação democrática, desta forma dando maior poder de decisão ao povo, e concretizando um dos princípios informadores da Constituição da República de 1.988, o democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A CONSTITUIÇÃO NA VISÃO DOS TRIBUNAIS, v. 1, Editora Saraiva, 1.997.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. Editora Jurídica Brasileira, 1.993.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. A Democracia semidireta na Constituição de 1.988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº 33, Editora RT, out / dez 2.000.

ALCÂNTARA, Eurípedes. Entrevista. **Veja**. São Paulo. Ano 30, n. 33, p. 11 – 15, agosto. 2.005.

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa. Estudos em homenagem a Paulo Bonavides, **Revista de informação legislativa**, v.38, nº 151, p. 29-65, jul./set. de 2.001.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3º ed. Almedina: Coimbra, 2.004.

ARENDT, Hana. **Entre o Passado e o Futuro**. 5ª Edição, Editora Perspectiva S / A, 2.001.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: RT, 1.985.

_____. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.005.

AUADI, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENIS E_OK.pdf, acesso em: 07 / 04 / 2.009.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 17ª edição, Porto Alegre: Globo, 1.978.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Palestra na Ordem dos Advogados do Brasil**. Em 16 / 04 / 2.009.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização de Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. _____

BARROS, Julio César de. Veja Essa. **Veja**. São Paulo. Ano 39, n. 33, p. 49, agosto de 2.006.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2.009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª edição, São Paulo: Saraiva, 1.989.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. V.2, São Paulo: Saraiva, 1.989.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1.999.

_____. **Comunidade: A busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Zahar, 1.999.

BENEVIDES, Maria Victória, BARBOUR, Marília. **Referendo Revogatório dos Mandatos Eletivos**. Disponível em: http://www.amaribo.org.br/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=2535&Itemid=57, acesso em: 26 / 09 / 2.008.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurelio Nogueira, 6ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1.997.

BOCKENFORDE, Ernst. **Escritos sobre Derechos Fundamentales**. Nomos: Baden-Baden, 1.993.

_____. **La democracia como principio constitucional**. In: _____. Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia. Madrid: Editorial Trotta, 2.000.

BONAVIDES, Paulo. **Do país Constitucional ao país Neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)**. 2ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.001.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**, 1ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.001.

_____. **Paulo Bonavides: Crise mais forte é a descrença popular**. 24 / 06 / 2.005. Disponível em: http://www.direito2.com.br/oab/2005/jun/24/paulo_bonavides_crise_mais_forte_e_a_descrenca_popular, acesso em 14 / 04 / 2.009.

_____. **Emenda a Constituição por iniciativa popular**. In: Parecer proferido na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.direito2.com.br/tjce/2007/mai/14/emenda-a-constituicao-por-iniciativa-popular>, acesso em: data de 07 / 04 / 2.009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.009.

BORON, Atílio A. **Os Novos Leviatãs e a Polis Democrática: Neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina.** In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo, Pós-neoliberalismo: Que Estado para que Democracia, Petrópolis: Vozes / Clacso, 2.000.

BRASIL, Lei Federal nº10.257 / 2.001. **Diário Oficial [da]República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF.

BRASIL, Emenda Constitucional nº 57 / 2.008. **Diário Oficial [da]República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF.

BRASIL, Projeto de Emenda Constitucional (nº 73 / 2005). **Diário Oficial [da]República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF.

CAMPOS, German J. Bidart. **Derecho de la Constitución y su fuerza normativa.** Buenos Aires: Sociedade Anônima Editora Comercial, Industrial Y Financeira, 1.995.

CANELLO, Roberta. **O papel das micropolíticas na renovação da política tradicional.** UFSM, junho /2.003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6º edição, Coimbra: Almedina, 1.993.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta Prohibida.** Madri: Editora Trolla, 1.997.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 24º edição, São Paulo: Malheiros, 2.006.

CARRION, Eduardo K. M. A respeito da Democracia Participativa. In: **Estudos de Direito Constitucional: Homenagem a Paulo Bonavides,** São Paulo: LTR Editora Ltda, 2001.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia.** 10º Edição, São Paulo: Cortez, 2.003.

_____ **O que é ideologia.** 2º edição, São Paulo: Brasiliense, 2.006.

CHUEIRI, Vera Karam de. Nas Trilhas de Carl Schmitt (ou nas Teias de Kafka): Soberania, Poder Constituinte e Democracia Radical. In: **Repensando a Teoria do Estado,** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2.004.

CINTRA, Antonio Octavio. Democracia na América Latina (I). **Estudo a Câmara dos Deputados,** Distrito Federal: Consultoria Legislativa, novembro / 2.000.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O cidadão, a Administração Pública e a Constituição. In: **Temas de Direito Constitucional (E de Teoria do Direito),** São Paulo: Acadêmica, 1.993.

COMPARATO, Fabio Konder. **O que todo cidadão precisa saber sobre Democraci.** Editora Brasiliense: Brasília, 1.986.

_____ **Para viver a Democracia.** São Paulo: Editora Forense, 1.989.

_____ **ALÉM DAS ELEIÇÕES,** Tendências / Debate, Folha de São Paulo, p. A3, 05 de janeiro de 2.006.

_____ **Referendo é reconhecimento da soberania popular, diz Konder Comparato.** 21 / 10 / 2.005. Disponível em: http://www.paranaeleitoral.gov.br/noticia.php?cod_noticia=1163, acesso em: 04 / 05 / 2.008.

_____ Em entrevista concedida a Luciana Costa, do Inesc, durante a mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa em 2007. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/equipe/jairb/videos/entrevista-fabio-konder-comparato/>, acesso em: 07 / 04 / 2.009.

_____ Jornal dos Economistas, nº 201, abril de 2.006.

_____ **O desafio de constituir um novo poder.** Jornal dos economistas, nº 201, abril de 2.006.

_____ **Fábio Konder Comparato propõe “Recall” para políticos.** 18 / 04 / 2.006. Disponível em: <http://www.consulex.com.br/news.asp?id=5883>, acesso em: 17 / 04 / 2.009.

_____ **Reflexões desabusadas sobre o abuso do poder político – parte 2.** 18 / 02 / 2.004. Disponível em: www.cartamaior.com.br, acesso em: 06 / 02 / 2.009.

CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS ADVOGADOS DO PARANÁ, 3, 2.005, Curitiba, **Revista dos advogados do Paraná**, ano 2, nº6, outubro de 2.005.

COSTA, Márcio Moreira. Democracia, representação e crise. **Revista Espaço Acadêmico**, Janeiro / 2.008, ano VII, ISSM 1519. 6186. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/080/80costa.htm>, acesso em: 12 / 06 / 2.009.

DAHL, Robert. **THE FUTURE OF DEMOCRATIC THEORY.** Estudio/Working, Paper/90, December 1.996. Disponível em: http://www.march.es/ceacs/ingles/publicaciones/working/archivos/1996_90.pdf, acesso em: 07 / 05 / 2.009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 24ª edição, São Paulo: Saraiva, 2.003.

Democracia Direta: Uma escolha do povo. Disponível em: http://www.swissinfo.ch/por/sobre_a_suica/political_system/Democracia_direta_uma_escolha

[do_povo.html?siteSect=1551&sid=8169856&cKey=1233560816000&ty=st](#), acesso em: 15 / 06 2.009.

Democracia Direta é realmente possível? **Biblioteca virtual revolucionária**. Disponível em: <http://www.geocities.com/autonomiabvr/direta.html>, acesso em: 12 / 06 / 2.009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª edição, São Paulo: Atlas S / A, 2.005.

DRYZEK, John S. **Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia**. Social and Political Theory Program Research School of Social Sciences Australian National University Canberra, ACT 0200 Australia, 28 abril 2.003. Disponível em: <http://ptx.sagepub.com/cgi/content/abstract/33/2/218>, acesso em: 12 / 05 / 2.009.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1.999.

FALK, Richard. **La globalización depredadora**. Una crítica. Madrid. Siglo Veintiuno. 2.002.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los Derechos Fundamentales**. Trotta: Madri, 2.001.

_____ **Direito e Razão: Teoria do garantismo penal**. São Paulo: Editora RT, 2.002.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves, **A Democracia Possível**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1.972.

_____ **Curso de Direito Constitucional**. 17ª edição, São Paulo: Saraiva 1.989.

FERREIRA, Pinto. **Teoria Geral do Estado**. V. 2, 3ª edição, São Paulo: Saraiva, 1.975.

_____ **Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno**, 6ª edição, Saraiva: São Paulo, 1.983.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1.988**. 1ª edição, V. 1, São Paulo: Julex, 1.989.

GARGARELLA, Roberto. El ideal de la democracia deliberativa en el análisis Del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina. Fuente: **Revista Sociedad – Facultad de Ciencias Sociales – UBA**, Disponível em: www.politica.com.ar/filosofia_politica/democracia_deliberativa_gargarella, acesso em: 10 / 12 / 2.005.

GARGARELLA, Roberto. **Injertos Y Rechazos: Radicalismo Político Y Transplantes Constitucionales en América.** Disponível em: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/SELA/RobertoGargarella_Spanish_.pdf, acesso em 15 / 11 / 2.007.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais Paradigmas Clássicos e Contemporâneos.** 4ª Edição, São Paulo: Loyola, 2.004.

GOMES, Dora. **Reflexões sobre a Democracia, protesto e a Cidadania: Vozes de atores sociais no caso do coração da cidade (Porto).** In: Actas dos ateliers do Vº Congresso português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção Atelier: Classes, Movimentos e Lutas Sociais.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia Entre Factilidade e Validade.** V.I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, (Trad, Flavio Beno Siebeneichler), 1.997.

HARDT, Michael, NEGRI, Antonio. **O Império.** Rio de Janeiro: Record, 2.002.

HELD, David. **La democracia y el orden global.** Del estado moderno al gobierno cosmopolita. Madrid: Paidós, 1.997.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Tradução: Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1.998.

HONÓRIO, Cláudia, KROL, Heloisa. **Jurisdição Constitucional, Democracia e Liberdade de Expressão – Análise do caso Ellwanger.** Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>, acesso em: 14 / 04 / 2.009.

JELLOUN, Mohammed Ben. **THE AGONISTIC CONSOCIATION.** University of Essex Department of Governmentin. Disponível em: http://www.essex.ac.uk/government/Graduate%20Conference/sixth_graduate_conference_in_pol.htm, acesso em: 17 / 04 / 2.009.

JORNAL DA ORDEM, nº 127 / abril de 2.009.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** 2ª edição, São Paulo: RT, 2.002.

KOZICKI, Katya. Democracia Radical e Cidadania: Repensando a Igualdade e a Diferença a partir do pensamento de Chantal Mouffe. In: **Repensando a Teoria do Estado**, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2.004.

KROL, Heloisa da Silva. **Rawls e a Crítica Comunitarista.** Disponível em: http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/teoria_da_justica_heloisa_krol.pdf, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P., CASTELLO, Graziela. **Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil.** Disponível em:

<http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/RepresentPolPluralSocCivilLuaNova2006.pdf>, acesso em 15 / 06 / 2.009.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. **A Constituição como princípio: Os limites da Jurisdição Constitucional brasileira**. Barueri, São Paulo: Manole, 2.003.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. **Manifestação popular e os limites materiais à convocação do plebiscito e do referendo: uma análise da Lei 9709 / 98**. Disponível em: www.jusnavigandi.com.br, acesso em: 01 / 07 / 2.009.

LIMA, João Gabriel. Economia e Negócios. **Veja**. São Paulo. Ano 38, n. 46, p. 94 – 95, nov. 2.005.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no controle da Administração Pública: Um estudo exploratório. Disponível em: **Revista Eletrônica de Contabilidade – Curso de Ciências Contábeis – UFSM**, v. I, nº 1, Set – Nov / 2.004, acesso em: 12 / 10 / 2.008.

LUFT, Celso Pedro. **Mini Dicionário Luft**. 3ª edição, São Paulo: Scipione, 1.991.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **A Constituição e a Democracia Participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/plebiscito.pdf>, acesso em: 07 / 04 / 2.009.

MALISKA, Marcos Augusto. Constituição e Estado Pós Nacional Reflexões Sobre os Desafios do Direito Constitucional Em face da Abertura da Ordem Jurídica Estatal e Das Demandas Internas Por Cidadanias Não Homogeneizantes. **NUPECONST**, Curitiba, 26 / 10 / 2.006.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 24ª edição, São Paulo: Saraiva, 1.998.

MARX, Karl e Engels. **O Manifesto Comunista**. Editora Paz e Terra, 2.002.

MELO, Mônica de. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular: Mecanismos constitucionais de participação popular**, 1ª edição, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2.001.

MENDONÇA, Daniel de. Para além da Lei: Agonismo como princípio de ação dos Movimentos Sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Ano 2, nº1, junho de 2.002.

MENEZES, Daniela Santiago M, RIBEIRO, Guilherme Wagner. **A crise da representação política e a comunicação nos legislativos municipais: Experiências inovadoras da Câmara Municipal de Montes Claros**. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_cd-daniela.pdf. p. 05-06, acesso em: 17 / 06 / 2.009.

MIRANDA, Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de. **Poliarquia em duas e três dimensões**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2.005. Disponível em: <http://www.iuperj.br/publicacoes/forum/lmiranda.pdf>, acesso em 07 / 05 / 2.009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª edição, São Paulo: Atlas, 2.004.

Constituição do Brasil Interpretada e Legislação constitucional. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2.004.

Reforma política do Estado e democratização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 57, jul. 2.002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3022>, acesso em: 14 abr. 2.009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política: Legislativa, Administrativa, Judicial (Fundamentos e técnicas constitucionais da democracia)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1.992.

MOUFFE e RIANO, Pilar. El otro no debe ser un enemigo: debe ser un adversário. In: **Informativo del XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social**, El Encuentro, Bogotá, Colômbia, 28 de Septiembre de 2.006.

MOUFFE, Chantal. Pluralismo Artístico e Democracia Radical. **Cad. Esc. Legisl.** Belo Horizonte, 5(9): 75-87, jul./dez. 1.999.

Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. 2.000 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS), Stumpergasse 56, A-1060 Vienna · (+43 1 59991-166 · Fax +43 1 5970635 · <http://www.ihs.ac.at>.

(2005), *On the political*, London / New York: Routledge, 144 p. (ISBN: 0 415 30521 7), acesso em: 13 / 03 / 2.009.

Por um Modelo Agonístico de Democracia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, jun. 2.006.

Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. 2.000 by the Department of Political Science, Institute for Advanced Studies (IHS), Stumpergasse 56, A-1060 Vienna · (+43 1 59991-166 · Fax +43 1 5970635. Disponível em: <http://www.ihs.ac.at>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

MULLER, Friedrich. **Tesis acerca de la estructura de la norma jurídica**. CEPC: Madri, 1.989.

Quem é povo? Editora Norma Ltda: São Paulo, 2.003.

NABAIS, José Casalta. **Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal**. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2.005.

NEGRI, Antonio. **O Poder Constituinte**. Ensaio sobre as alternativas da modernidade. 1ª edição, Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2.002.

NEVES, A. Castanheira. **A crise actual da filosofia do direito no contexto da crise global da filosofia**. Coimbra editora, 2.003.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2ª edição, 2.007.

NINO, Carlos Santiago. **La constitucion de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1.997.

PEREIRA, Rodolfo Viana, **Direito Constitucional Democrático Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2.008.

PETTIT, Philip. **Republicanismo Una Teoría Sobre La Libertad Y El Gobierno**, Tradução: Toni do Ménech, Barcelona: Paidós, 1.999.

POZZOLO, Susanna. **Neoconstitucionalismo: Um Constitucionalismo ambíguo**. In: CARBONELL, Miguel. Neoconstitucionalismo(s). Trotta: Madri, 2.003.

RAMOS, Elival da Silva. **A Ação Popular como instrumento de participação política**. 1ª edição, São Paulo: RT, 1.991.

REGO, João. **Eleição e a Formação da Cidadania**. Artigo Publicado no Jornal do Commercio em 29 de julho de 1.997. Disponível em: <http://www.psicanalise.org/psinewtextos/Elei%E7%E3o%20e%20Forma%E7%E3o%20da%20Cidadania.pdf>, acesso em: 15 / 05 / 2.008.

RIBEIRO JUNIOR, Ubergue. **A Iniciativa Popular e sua Relação com as Iniciativas Privativas do Presidente da República**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/Artigos/Ubergue_rev72.htm acesso em 14 / 05 / 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Publicado no livro “Lições de Direito Constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos”, coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e André Ramos Tavares (São Paulo: Saraiva, 2.005).

SACK, Warren. **Agonistics: A Language Game**. Disponível em: www.medienkunstnetz.de/works/agonistics/, acesso em: 15 / 04 / 2.009.

SANCHEZ-ANCOCHEA, Diego. **Capitalism, Development, and the State. A Critical Account of Schumpeter's Theory of the Economic Role of the State**. Revista de Economia Institucional, vol. 07, nº 13, second semester 2.005, available at SSRN. Disponível em: <http://ssrn.com/sbstract=923852>, acesso em: 12 / 05 / 2.009.

SANCHIS, Luis Prieto. **Justicia Constitucional e Derechos Fundamentales**. Trotta: Madri, 2.003.

SANSON, Alexandre. **Dos institutos de Democracia Semidireta (Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular) como fontes de fortalecimento da cidadania ativa**. Dissertação apresentada a Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, São Paulo, 2.007. Disponível em: http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=498, acesso em: 10 / 05 / 2.009.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e Cidadania: O Referendo como Instrumento de Participação Política**, 1ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 1.995.

SANTIAGO, Mark Lawrence. **Thinking Passionately: Exploring the Mediation of Reason and Passion in Seyla Benhabib's Deliberative Democratic Theory** National University Of Singppore. Disponível em: www.google.com.br, acesso em 16 / 09 / 2.008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Vídeo do Programa Roda Viva da Fundação Padre Anchieta Cultura, VHS, 1.996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14ª edição, Rio de Janeiro: Record, 2.007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos Fundamentais**. 7ª edição, Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2.007.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. In: *Interesse Público – Revista Bimestral de Direito Público*, nº 39, Editora Nota Dez, p. 187-211, 2.006.

Seminário Nacional “Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação”. Disponível em: www.reformapolitica.org.br, acesso em: 07 / 10 / 2.008.

SGARBI, Adrian. **O Referendo**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 1.999.

SHETH, D.L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa, **Democratizar a Democracia os caminhos da Democracia Participativa**. 3ª edição, Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2.005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª edição, São Paulo: Malheiros, 2.002.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da. **Democracia Radical e Crise Política no Brasil**. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br> - © Copyleft 2001-2008, acesso em 13 / 03 / 2.009.

SIMPÓSIO E FÓRUM DE EDUCAÇÃO, IGUALDADE E JUSTIÇA SOCIAL, 22-04-2.008, In TV- Senado.

SIQUEIRA, Sandra Maria Marinho. O papel dos Movimentos Sociais na construção de outra sociabilidade. In: **GT-3, Movimentos Sociais e Educação, FACED / UFC**, 2.002.

SOARES, Marcos Antonio Striquer. **O Plebiscito, o Referendo e o Exercício do Poder**. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, Editor: Celso Bastos, São Paulo, 1.998.

SOUZA, Antonio Marcelo Pacheco. **A crise da democracia em tempos de Globalização**. 06 / 2.004. Disponível em: www.jusnavigandi.com.br, acesso em 15 / 06 / 2.005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Jurisdição Constitucional – Democracia e Racionalidade Prática**. RJ / SP: Renovar, 2.002.

_____ **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2.006.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma nova Crítica ao Direito**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2.004.

_____ **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Da necessidade e possibilidade de respostas corretas ao Direito**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2.006.

TEIXEIRA, Jerônimo. Entrevista. **Veja**. São Paulo. Ano 38, n. 28, p. 11 – 15, jul. 2.005.

TURNER. Brandon. **The Thrill of Victory, the Agony of Defeat: The Nietzschean Vision of Contest**. University Wisconsin-Madison Department of Political Science Madison, WI 53706 Prepared for delivery at the 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 31-September 3, 2.006. Copyright by the American Political Science Association. Disponível em: <http://www.artsci.lsu.edu/voegelin/EVS/2006%20Papers/Brandon%20Turner.pdf>, acesso em: 17 / 04 / 2.009.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Outra Globalização**. Em artigo publicado em 02 de janeiro de 2.007. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 12 / 04 / 2.008.

_____ **Ensino que ensine**. Artigo em data de 09 de janeiro de 2.007. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

_____ **Educação: Escolhas.** In: artigo a Folha de São Paulo, 19 de julho de 2.006. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

_____ **Educação para valer.** Em artigo em data de 14 de novembro de 2.006 Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

_____ **Consenso para educar.** Disponível em: www.law.harvard.edu/unger, acesso em: 04 / 02 / 2.009, In: artigo em data de 03 de fevereiro de 2.004.

_____ **Democracia e Alternativa.** Artigo em data de 04 de julho de 2.006 a Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

_____ **Consenso em favor do crescimento.** Em artigo a Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

_____ **O Estado, a classe média e os pobres.** Disponível em: www.idj.org.br, acesso em: 03 / 04 / 2.008.

_____ **Reconstruir o Estado.** Artigo publicado em data de 06 de fevereiro de 2.007. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/faculty/unger/portuguese/artig.php>, acesso em: 14 / 05 / 2.008.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. **O Referendo:** Perfil histórico do instituto e a configuração do Referendo em Portugal. Editora Coimbra, 1.988.

URBINATI, Nadia. **O que torna a Representação democrática?** São Paulo: Lua Nova, 67: 191 – 228, 2.006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/in/n67/a07n67.pdf, acesso em 15 / 06 / 2.009.

_____ **Democracia Representativa: Princípios e genealogia.** University of Chicago Press: Chicago 2.003.

VASCONCELOS, J. **Democracia Pura: História e atualidade, Reforma política, Teoria e prática sobre Governo sem políticos profissionais.** São Paulo: Nobel, 29 / 03 / 2.007. Disponível em: <http://www.editoranobel.com.br/arquivos/2011506.pdf>, acesso em: 13 / 05 / 2.009.

VEJA, Ano 38, n.50, p. 11 – 15, dez. 2.005.

VEJA, ANO 38, N. 47, p. 94 – 95, nov. 2.005.

VESALON, Lucian. **The Discursive Construction of Mouffe's Radical Pluralism.** Pretext. Disponível em: 85.121.166.20/~dynamis/pretext/2en/L.Vesalon,%20RadicalPluralism.pdf- acesso em: 25 / 10 / 2.008.

VIANA, Severino Coelho. **A saga dos partidos políticos.** Disponível em: http://www.pgj.pb.gov.br/site_ceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc, acesso em: 18 / 07 / 2.006.

ZAGREBELSKI, Gustavo. **El Derecho Dúctil.** Trotta: Madri, 2.007.

ZIMMERMAN, Joseph F. **The Recall: Tribunal of people.** Westport, Connecticut, PRAEGER London, 1.997.

ZOLO, Danilo. **Cosmópolis.** Perspectivas y riesgos de um governo mundial. Barcelona: Paidós, 2.000.

WARD, Jeff M. **For Competition.** Uma versão completa deste artigo pode ser encontrada in: www.batjournal.com, acesso em: 04 / 03 / 2.009.

WITTMAN, Donald A. **O mito do fracasso da Democracia.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1.999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Do paradigma político da Representação a Democracia Participativa.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/sequencia/article/viewFile/1203/1199>, acesso em: 15 / 06 / 2.009.

www.democraciadireta.org/pd_001.htm, acesso em 13 / 04 / 2.009.