

UNICESUMAR – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARINGÁ
PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

LUCAS FERREIRA FURLAN

**A BUSCA PELA QUALIDADE DA DEMOCRACIA COMO FORMA DE
EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

MARINGÁ

2018

LUCAS FERREIRA FURLAN

**A BUSCA PELA QUALIDADE DA DEMOCRACIA COMO FORMA DE
EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas do Centro Universitário UNICESUMAR para obtenção do título de Mestre na Área de Concentração em Direitos da Personalidade.

Orientador: Prof.º Dr.º Alessandro Severino Valler Zenni.

MARINGÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F985b Furlan, Lucas Ferreira.
A busca pela qualidade da democracia como forma de efetivação da dignidade da pessoa humana / Lucas Ferreira Furlan. Maringá-PR: UNICESUMAR, 2018.
170 f. ; 30 cm.

Orientador: Alessandro Severino Valler Zenni.
Dissertação (mestrado) – UNICESUMAR - Centro Universitário de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Maringá, 2018.

1. Constituição. 2. Deliberação. 3. Democracia. 4. Estado. 5. Participação e representação. I. Título.

CDD – 321.8

Leila Nascimento – Bibliotecária – CRB 9/1722
Biblioteca Central UniCesumar

Ficha catalográfica elaborada de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

LUCAS FERREIRA FURLAN

**A BUSCA PELA QUALIDADE DA DEMOCRACIA COMO FORMA DE
EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

Dissertação apresentada como requisito final à obtenção do título Mestre em Ciências Jurídicas, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Jurídicas, do Centro Universitário de Maringá – UNICESUMAR, sob orientação do Prof.º Dr.º Alessandro Severino Valler Zenni.

Aprovado em: 08/12/2018.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Prof.º Dr.º Alessandro Severino Valler Zenni.

UNICESUMAR

Membro: _____

Prof. Dr. Ivan Mota

UNICESUMAR

Membro: _____

Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas

FUMEC/MG

DEDICATÓRIA

Aos meus pais José Mauro e Fátima, os quais por meio de uma educação firme, reta e afetuosa, permitiram-me compreender a possibilidade de transformar sonhos em realidade, desafios em motivação e perspectivas em resultados. Suas histórias serão sempre a minha pretensão. O mérito desta modesta conquista pertence a eles.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela graça concedida, permitindo por meio de sua infinita bondade o alcance desta titulação. Aos meus pais José Mauro e Fátima e minha irmã Caroline, por constituírem meu porto seguro, com constante motivação e confiança. Agradeço a Deus todos os dias pela família com a qual ele me presenteou.

Ao Professor Doutor Alessandro Severino Vállér Zenni, pelo prazer da convivência; pela orientação firme e serena e por todos os conhecimentos transmitidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido finalizado. A todos os mestres do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas do Unicesumar, em especial ao Prof. Dr. Zulmar Antônio Fachin, pelas aulas instigantes e conversas produtivas e a Prof. Dra. Daniela Menengoti Ribeiro, pela constante motivação e trato especial que destina aos seus alunos.

Aos mestres da Faculdade de Direito da Universidade do Oeste Paulista, os quais por meio de palavras e exemplos me transmitiram a paixão pelo Direito e vontade de construir um país mais justo e democrático. Aos meus amigos dos tempos da graduação e do mestrado, pela convivência harmônica e produtiva, que permitiu juntamente com o conhecimento adquirido a formação de grandes amizades que levarei para vida.

Aos colegas da 2º Vara Judicial da Comarca de Colorado/PR, pessoas enviadas por Deus, as quais por meio de uma convivência rica e afetuosa me transmitiram valores e ensinamentos. A Dra. Luciana Paula Kulevicz, Juíza de Direito do TJ/PR, não somente pelas oportunidades e motivação, mas por constituir verdadeira fonte diária de exemplos e sentimento de Justiça, privilegiando todos aqueles que possuem o prazer da convivência. Os grandes mestres ensinam por meio de exemplos!

Ao Professor Sérgio Ricardo Ronchi, Digníssimo Coordenador do Curso de Direito da Unoeste, pela confiança depositada ao me abrir as portas da docência, concedendo-me a honra de lecionar na Instituição pela qual me graduei.

Aos meus alunos da Faculdade de Direito, pela convivência rica e afetuosa e por todas as demonstrações de carinho externadas a este professor. A todos os meus familiares, amigos e demais pessoas que por meio de gestos, atitudes e orações permitiram que este resultado se tornasse realidade.

“E Jesus disse-lhe: Se tu podes crer, tudo é possível ao que crê”.

(Marcos 9:23).

FURLAN, Lucas Ferreira. **A BUSCA PELA QUALIDADE DA DEMOCRACIA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.** X f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - UNICESUMAR. Orientador: Prof.º Dr.º Alessandro Severino Valler Zenni. Maringá, 2018.

RESUMO

O debate que circunda a democracia como regime político do Estado Moderno tem se revelado como uma das mais fascinantes discussões da contemporaneidade. Com o passar do tempo diversos conceitos, modelos, dimensões e mecanismos foram concebidos com o escopo primordial de delimitar as finalidades do regime democrático, bem como os meios pelo qual este alcançaria seus objetivos, contudo, no âmbito desta rica discussão é certo que pouco consenso fora atingido. O objetivo desta pesquisa reside em, partindo do consenso de que o modelo democrático configura-se como o único capaz de efetivamente emancipar o indivíduo frente ao seu meio social, eis que garantidor da dignidade da pessoa humana, construir uma narrativa crítica descritiva frente à evolução da aplicação do método democrático, bem como, de suas atuais concepções e garantias, para que posteriormente, utilizando-se do regime brasileiro como paradigma, possa-se a partir de suas experiências, avanços e retrocessos, debater um conjunto de mecanismos saudáveis não só a conceituação da democracia, mas também a sua efetivação prática. Para tal finalidade se realizará uma explanação da evolução dos regimes constitucionais brasileiros, eis que previamente estabelecida à premissa de revestir-se o constitucionalismo como um dos protetores do regime político em comento, para posteriormente se analisar os atuais desafios desta que constitui uma das mais complexas democracias de mundo.

Palavras-chave: Constituição; Deliberação; Democracia; Estado; Participação e Representação.

FURLAN, Lucas Ferreira. **THE SEARCH FOR THE QUALITY OF DEMOCRACY AS A FORM OF EFFECTIVENESS OF THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON.** X f. Dissertation (Master's Degree in Legal Sciences) - UNICESUMAR. Advisor: Prof.º Dr.º Alessandro Severino Valler Zenni. Maringá, 2018.

ABSTRACT

The debate surrounding democracy as a political state of the Modern State has proved to be one of the most fascinating discussions of contemporary times. Over time, various concepts, models, dimensions and mechanisms were conceived with the primary scope of delimiting the aims of the democratic regime, as well as the means by which it would achieve its objectives, however, within the framework of this rich discussion it is certain that little consensus had been reached. The aim of this research is to establish the democratic model as the only one capable of effectively emancipating the individual from his or her social environment. This is the guarantor of the dignity of the human person, constructing a descriptive critical narrative in the face of evolution of the application of the democratic method, and of its current conceptions and guarantees, so that later, using the Brazilian regime as a paradigm, it can be based on its experiences, advances and setbacks, to discuss a set of healthy mechanisms not only the conceptualization of democracy, but also its practical realization. To this end, an explanation of the evolution of Brazilian constitutional regimes will be carried out, since it was previously established on the premise that constitutionalism should be seen as one of the protectors of the political regime in question, in order to analyze the current challenges of this constituted one of the most complex democracies of the world.

Keyword: Constitution; Deliberation; Democracy; State; Participation and Representation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DAS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA.....	12
2.1 DA DEMOCRACIA DIRETA.....	17
2.2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	19
2.2.1 Do Sufrágio.....	28
2.2.2 Dos Partidos Políticos.....	31
2.3 DA NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E A IMPLANTAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA.....	35
2.4 AS NOVAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO.....	38
2.5 O CONSTITUCIONALISMO COMO GARANTIDOR DA DEMOCRACIA.....	52
3 UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS REGIMES CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS E A DEMOCRACIA.....	59
3.1 O PERÍODO MONÁRQUICO E A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL.....	60
3.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	64
3.3 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	69
3.4 A DITADURA DO ESTADO NOVO E A CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	74
3.5 A TERCEIRA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	80
3.6 O GOLPE MILITAR DE 1964 E A CONSTITUIÇÃO DE 1967.....	89
4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	97
4.1 DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA: O MODELO EXISTENTE E AS POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO.....	102
4.2 A REALIDADE ATUAL DO QUADRO PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	129
4.3 PROPOSTAS PARA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL.....	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	159
REFERÊNCIAS.....	161

1 INTRODUÇÃO

A democracia como hoje conhecida é fruto de um longo processo histórico por meio do qual foram concebidas diversas concepções do regime, tanto em relação aos seus objetivos essenciais, quanto aos instrumentos pelos quais este deveria buscar alcançar seu escopo.

Durante os primórdios do regime a democracia passou a ser vista unicamente como uma forma de deliberação coletiva, sendo que posteriormente, já quando de sua aplicação no âmbito do Estado Moderno, esta acabou por se limitar durante muito tempo a mera existência de mecanismo de representação formal, que acabavam por em última instância somente expressar quais seriam as posições majoritárias existentes na sociedade.

Contudo, a partir do fim da primeira metade do século XX, ante o enfoque conferido a dignidade da pessoa humana, o regime democrático passou a ganhar corpo e sustentabilidade, ante o destaque conferido a dignidade humana, com o fim de obstar-se novas práticas atentatórias ao cerne existencial do indivíduo, tal qual fora feito pelo Estado Nazista ao perpetrar uma política de Estado voltada a perseguição de seres humanos.

Assim, a partir deste período floresceram diversos conceitos quanto às finalidades do regime democrático e as formas pelo qual este poderia alcançar seus objetivos, criando-se com o tempo a concepção de que a democracia não deve encontrar-se inseparavelmente ligada ao primado da manifestação da maioria, devendo igualmente nutrir um núcleo duro de princípios, os quais não poderão ser transpassados nem mesmo pela manifestação majoritária do corpo popular.

Com isso, conclui-se que a efetivação dos direitos inerentes a personalidade humana se encontra inevitavelmente atrelada a vigência de um regime democrático comprometido com estas finalidades essenciais e não atrelado meramente a existência formal de mecanismos de representação popular, no âmbito de um regime que considere apenas a conformação de vontades em detrimento da defesa das garantias e direitos fundamentais.

Destarte, no âmbito do Estado Moderno, a defesa da dignidade da pessoa humana, bem como a efetivação de um regime democrático factível e comprometido com estes objetivos tem se pautado como um dos principais escopos da sociedade contemporânea, motivo pelo qual, existe um abandono cada vez maior dos regimes

políticos pautados na mera conformação de vontades individuais, com o florescimento de democracias que visam em última instância a emancipação do indivíduo no meio em que reside.

Diante de tal quadro, diversas Constituições já passaram a consignar em suas redações a necessidade e garantir e defender a vigência dos direitos considerados inerentes a dignidade da pessoa humana, como pode-se observar pela Constituição Italiana de 1947 e a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, sendo esta última pioneira ao incumbir a obrigação do poder público em respeitar e proteger a dignidade humana.

Igualmente a Lei Fundamental Alemã, pelos mesmos motivos, as Constituições de Portugal e Espanha também consignaram a dignidade da pessoa humana em seus textos. Na mesma linha, considerando o histórico de regimes autocráticos, desrespeitadores dos direitos e liberdades individuais, igualmente aos países anteriormente citados, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alçou a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos de seu Estado Democrático de Direito, como depreende-se de seu artigo 1º, inciso III.

Com base somente na carga histórica mencionada, pode-se concluir que a dignidade da pessoa humana enquanto princípio objetiva limitar o poder estatal, prevenindo o arbítrio e o despotismo atentatório os direitos inerentes à dignidade humana. Nesta linha, conclui-se que o referido princípio, configura-se como um núcleo essencial a garantia dos direitos fundamentais e da personalidade humana.

Assim, consistindo a dignidade humana em um valor apto a oportunizar a garantia e a defesa dos direitos inerentes ao homem, configura-se a democracia como seu principal garantidor, na medida em que esta se apresenta como o único regime político capaz de permitir a emancipação do indivíduo frente ao meio em que vive, por meio de sua ativa participação na tomada de decisões que podem influir em sua existência.

Destarte, partindo-se desta premissa, o objetivo deste estudo será a realização de um levantamento crítico descritivo dos conceitos e concepções de democracia, buscando-se posteriormente conformar esta realidade ao atual quadro democrático brasileiro, como forma de oportunizar a construção de um debate programático quanto aos meios de aperfeiçoamento da democracia brasileira, com fins de afastá-la efetivamente do mero emprego das técnicas formais de representação, oportunizando-se a construção de um debate propositivo quanto a

um modelo democrático deliberativo e integrador.

Seguindo o destacado objetivo, irá se buscar discorrer sobre as diversas concepções de democracia, buscando-se ponderar não somente quanto as formas relacionadas à mera aplicação prática do regime, como também, irá se tecer algumas ponderações quanto as classificações que visam debater os objetivos essenciais de democracia enquanto forma de organização do Estado. Na sequência, encerrando o levantamento inicial, será realizado um levantamento quanto aos regimes constitucionais brasileiros.

Por fim, encerrado o levantamento descritivo quanto à relação existente entre o constitucionalismo brasileiro e a democracia, irá se realizar uma análise do atual panorama da democracia brasileira, para a partir do estudo realizado se aventar algumas sugestões de reforma política, como forma de aprimorar-se o regime, que como já destacado, será utilizado como paradigma deste trabalho.

No âmbito desta realidade, deve-se firmar que ante a riqueza do tema, o principal escopo desta pesquisa será o de prestar uma contribuição entorno do debate democrático como garantidor da emancipação do ser, não se tendo a pretensão de apresentar-se soluções tidas como completas, frente aquela que talvez configure a maior e mais rica discussão do mundo contemporâneo.

2 DAS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA

Um método institucional que possui como escopo alcançar o bem comum por meio de certas decisões políticas, incumbindo ao próprio povo, escolher por meio de eleições, os indivíduos que uma vez investidos na condição de representantes daqueles, deverão fazer valer a sua vontade. Fora com este raciocínio que Joseph A. Schumpeter buscou definir a conceituação moderna da filosofia democrática¹.

Contudo, um longo percurso histórico fora percorrido até que se alcançasse com certo consenso esta definição, sendo certo que apesar do aspecto simplista da conceituação, sua implementação prática tem se mostrado como talvez o principal desafio do Estado contemporâneo, concluindo-se inclusive que a essência do regime democrático não se mostra uma realidade palpável na maioria dos Estados Modernos.

No mais, ainda deve-se ressaltar que a conceituação de democracia aventada pelo referido autor encontra-se indiscutivelmente atrelada com o modelo representativo do regime, o qual possui ampla aplicação, mesmo que formal, na atualidade, devendo-se, contudo destacar, que a democracia fora aplicada de diversas outras formas no decorrer da história, as quais serão abordadas por este trabalho.

Ressalta-se que já no início das deliberações em sua obra quanto à definição de democracia, Schumpeter constou que a sua própria conceituação como o *governo do povo* não se mostraria como suficientemente exata, vez que a delimitação de povo e governo varia de acordo com o tempo e espaço em que fossem analisadas². No mais, em sua obra o autor já demonstrava grande pragmatismo frente realidade do regime democrático no âmbito do Estado Moderno.

Assim, realizado o já destacado conceito de democracia, mas ressaltado todas as deturpações impostas ao modelo pela sociedade moderna, o autor terminou por cunhar que a democracia: “não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e

¹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 300.

² Ibid., p. 293.

governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão”³.

Tal conceito pragmático lançado por Schumpeter acaba por expressar a atual realidade de deformação vivenciada pelo modelo democrático, a qual impede não somente que o indivíduo participe ativamente da vida política da sociedade, como também se sinta um ser completamente emancipado frente ao Estado que muitas vezes lhe simplesmente tutela, esquecendo-se que seu principal escopo reside justamente na busca pelo bem comum.

Neste ponto, não se olvidando da importância histórica e conceitual dos ensinamentos de Schumpeter, pode-se concluir que ao ressaltar que a sociedade deve se pautar pela busca do bem comum de todos e não somente de uma minoria, não permitindo por consequência que nenhum de seus membros fique excluído do exercício do poder político, devendo todos exercer o poder/dever de participar das decisões que dizem respeito ao bem comum, Fábio Konder Comparato acabou por refletir de forma mais efetiva a essência do regime democrático⁴.

Com base nestes conceitos, pode-se concluir que a democracia enquanto regime político encontra-se estritamente atrelada a possibilidade de real emancipação do indivíduo enquanto ser político e racional, na medida em que permite não somente sua proteção frente ao arbítrio dos governantes, mas também uma ativa participação deste na tomada de decisões do corpo social ao qual é pertencente.

Diante disso, destaca-se que observando-se a lógica kantiana, o homem enquanto ser racional existe como um fim em si mesmo, não podendo desta forma ser o indivíduo empregado como mero meio ao alcance desta ou daquela finalidade, seja quando suas ações se dirigem a si mesmo ou aos outros seres racionais. Seguindo esta linha de raciocínio, Kant, assevera que todas as coisas empregadas nas necessidades gerais do homem possuem um preço, enquanto este possui dignidade, na medida em que é um fim em si mesmo⁵.

Desta forma, como ponderado por José Afonso da Silva, pode-se concluir que a dignidade configura-se como um atributo intrínseco a própria essência

³ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 339.

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 641.

⁵ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 68.

humana, não quantificável ou substituível, sendo o homem o centro de toda a imputação jurídica, tendo o direito sido concebido com a finalidade de oportunizar seu desenvolvimento, visto que o indivíduo provido de razão e, portanto, de dignidade, não poderia se vincular a outra norma, que não fosse a por ele mesmo concebida⁶, ostentando assim o homem como principal característica, a essência de ser cultural e não natural⁷.

Destarte, diante de tal conclusão, pode-se firmar que o Estado, enquanto elemento de organização social reveste-se como um meio adequado para proteção da dignidade humana, visto que segundo a concepção contratualista a grande problematização deste seria a criação de uma associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de todos os seus componentes, de forma que a união comum confira liberdade a todos os integrantes do corpo social⁸.

No mais, é certo que todos os indivíduos possuem objetivos particulares que não podem ser alcançados por estes isoladamente, sendo que a união de objetivos pela sociedade pode permitir que os anseios particulares de cada um possam ser atingidos coletivamente⁹, desta forma, o Estado pode ser conceituado, ainda que provincianamente, como um acordo de vontades que visa alcançar o bem comum de toda a sociedade.

Desta forma, a vigência de uma ordem democrática encontra-se indubitavelmente atrelada à própria dignidade humana, visto que ante o fundamento da soberania popular, torna-se permitido a todo indivíduo, por meio de sua autonomia pública, participar das decisões que podem de certa maneira implicar em alterações de seu meio de vida, originando-se um verdadeiro regime de autogoverno¹⁰, no qual encontra-se presente a efetiva possibilidade de participação social na busca pelo bem comum.

Destarte, é nesta perspectiva central, ligada a própria dignidade humana, que a democracia deve ser apreciada, constituindo esta a grande singularidade dos

⁶ SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, Rio de Janeiro, abr. 1998, p. 91.

⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 641.

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002, p. 24.

⁹ DAHL, Robert, A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 47.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Normas Constitucionais. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 290.

seres humanos em relação aos animais que convivem em bandos, visto que nestes, quando visualizada a existência de poder de direção e comando, esta é em regra individual e somente em casos excepcionais, atribuída a mais de um componente¹¹.

Porém, é certo que o alcance do mencionado bem comum não se revela em uma realidade de simples concretização, sendo que a história nos mostra que em boa parte de sua existência a sociedade organizada se deturpou de seu objetivo final, tendo muitas vezes aceitado conviver com as mais variadas formas de opressão ao indivíduo, acreditando que por meio destas se poderia alcançar de forma mais efetiva os interesses do coletivo.

Neste ponto, torna-se importante destacar que não foram raras às vezes em que acreditando caminhar para o bem comum à sociedade deixou-se contaminar pela ideologia do movimento totalitarista, sendo induzida a concluir por meio de sua propaganda e terror¹², que a concentração de poderes nas mãos do Estado e a limitação das liberdades individuais se mostrariam adequadas em determinados momentos.

Não obstante o exposto, ainda há que se ponderar que o conceito de bem comum varia com o passar do tempo e espaço, motivo pelo qual, deve a sociedade atuar de maneira incessante para seu alcance, sempre, porém, atentando-se para o risco de violar as liberdades dos indivíduos quando de sua atuação, voltando a reincidir na prática do totalitarismo¹³.

Nesse ponto se mostra extremamente salutar a sempre observância do método estabelecido por John Rawls, podendo-se afirmar que o regime político ideal será sempre aquele que se mostre aceitável aos padrões da humanidade, quando ao ser analisado no âmbito de uma posição original¹⁴, se mostre, isonômico e justo aos olhos de todos os componentes que irão integrar o corpo social.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 641.

¹² ARENDT, Hannah. O movimento totalitarista. **Origens do Totalitarismo**; tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 390.

¹³ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. 3. ed. Barueri-SP: Manole, 2010, p. 62.

¹⁴ “Entre as características essenciais dessa situação está o fato de que ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua classe ou seu *status* social; e ninguém conhece sua sorte na distribuição dos recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas do gênero. Presumirei até mesmo que as partes não conhecem suas concepções do bem nem suas propensões psicológicas especiais”. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Nova tradução baseada na edição americana revista pelo autor, Jussara Simões, Revisão Técnica e da tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 15.

Destarte, replicando a conclusão do mencionado autor para o campo deste trabalho, conclui-se como pouco provável que os indivíduos, uma vez inseridos no âmbito de uma posição original, aceitem a adoção de um modelo de Estado que imponha determinadas limitações de direitos e exija perspectivas de vida inferiores para alguns, sob o argumento de que tais métodos se mostrariam adequados em determinadas situações ou mesmo para o interesse da maioria¹⁵.

Diante de tal quadro, resta por evidente que o modelo democrático se revela como o único capaz de permitir a real emancipação do indivíduo por meio de sua participação ativa na tomada de decisões do Estado e na busca pelo bem da coletividade, motivo pelo qual torna-se patente a necessidade da constante busca pela efetivação da democracia, como forma de oportunizar real realização da humanidade como um fim em si mesmo.

Contudo, é certo que a efetivação do regime democrático demanda a existência de um longo processo de maturação de seus mecanismos, sendo que mesmo após transcurso de milênios desde a sua primeira aplicação na Grécia Antiga, ainda não se conseguiu alcançar um conceito conciso dos elementos que possam atestar o real alcance da democracia no cotidiano social estatal.

Destarte, o grande debate social contemporâneo objetiva concluir quais mecanismos deveriam ser adotados para que houvesse efetiva participação democrática a ponto de tornar o sujeito cidadão emancipado em liberdade e, portanto, reconectado ao seu *status* político, tão caro no processo civilizatório e, atualmente, colocado “a laetere” na formação da personalidade, sendo certo que o grande desafio da democracia reside justamente em sua real efetivação.

No decorrer deste trabalho buscará se debater, mediante o estudo da evolução do regime democrático, mecanismos para o alcance de fato da vontade popular, ressaltando-se que tal levantamento preliminar tem o espoco de posteriormente amoldar seus resultados a atual crise política/democrática vivenciada pelo Brasil, com o fim de permitir a existência de um debate quanto às medidas a serem tomadas para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Ao longo da história o regime democrático fora implantado de diversas formas e concepções, sendo que em sua modalidade clássica pode-se destacar

¹⁵ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Nova tradução baseada na edição americana revista pelo autor, Jussara Simões, Revisão Técnica e da tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 17.

basicamente as formas de democracia direta, democracia indireta ou representativa e a democracia semidireta ou participativa, não podendo-se deixar de considerar que a evolução do regime democrático encontra-se igualmente atrelada a evolução do próprio Estado como meio de organização social e protetor dos indivíduos que o compõem.

Neste momento ainda deve-se destacar que após o desenvolvimento do Estado como forma de organização social as próprias concepções de democracia acabaram por serem conformadas as finalidades objetivadas por este, sendo que na contemporaneidade novas classificações de democracia têm surgido, todas, contudo, mantendo em seu cerne a observância das três modalidades clássicas do regime.

Desta forma, neste momento se passara a uma sucinta explanação quanto às formas de manifestação apresentadas pelo regime democrático ao longo da história e os principais pontos para debate inerente a cada uma destas. Em concomitância irá se realizar uma análise quanto à relação entre a democracia e o Estado Moderno, destacando-se posteriormente as novas concepções de democracia auferidas após o desenvolvimento deste.

2.1 DA DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta teve a Grécia como seu berço, onde o povo da cidade reunia-se na *Ágora*, para livremente exercer de forma imediata o direito ao poder político, concentrando-se neste ato o pleno exercício da soberania legislativa, executiva e judiciária pelos cidadãos, motivo pelo qual, nas palavras de Paulo Bonavides, a praça pública se tornava “o grande recinto da nação”¹⁶.

Contudo, em que pese o modelo grego ter prestado uma imensurável contribuição ao desenvolvimento do regime, bem como, não possuir qualquer paralelo frente aos sistemas que à época existiam, é certo que a efetiva participação popular no âmbito das Cidades-Estados era discutível, na medida em que, a cidadania plena, ou seja, o direito de participar das deliberações e exercer os serviços públicos era negado a grande parte da população adulta¹⁷.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 346.

¹⁷ “Não apenas as mulheres eram excluídas (como, aliás, continuaram a ser em todas as democracias até o século XX), mas, também eram excluídos os estrangeiros residentes permanentes (os metecos) e os escravos. Já que o requisito para a cidadania ateniense de 451 em diante era que pai e mãe fossem cidadãos atenienses, a cidadania era para todos os efeitos, um

Destarte, o conceito grego de cidadania era inegavelmente restritivo, sendo que no Livro III de “A Política”, Aristóteles chegou a asseverar que a virtude inerente ao exercício da cidadania não se encontra disponível em toda parte, não podendo esta inclusive ser esperada daqueles que precisam dedicar-se a atividades laborativas para sua própria subsistência. O pensador grego exemplificou seu raciocínio constando que um Estado bem constituído jamais poderia incluir um artesão em seu corpo de cidadãos, isso dado ao fundamento exposto¹⁸.

Desta forma, como a maioria da população grega a época era composta de escravos e libertos desprovidos de cidadania, portanto, excluídos do conceito de povo¹⁹, tratava-se o modelo democrático grego de um regime em que uma minoria possuía a prerrogativa de decidir em nome de todos, sendo que apesar desta realidade os gregos sempre refutaram a existência de um modelo político representativo em grande escala²⁰, até mesmo pelo fato de que aqueles que não participavam das decisões políticas sequer tinham cidadania.

Ante a tal realidade, pode-se concluir que apesar da considerável importância do modelo grego para a democracia, este não encontra-se coadunado com a concepção moderna da essência do regime democrático, eis que como ensina Jacques Maritain, a pessoa humana é chamada por sua própria natureza a participar da vida política, devendo os direitos políticos serem garantidos de maneira estável a todos, independente de raça e condição social²¹.

Assim, o modelo grego restritivo de cidadania não pode mais encontrar guarida na atual concepção de democracia, na medida em que esta objetiva garantir à expressão de direitos inerentes a dignidade humana, presentes em todos os indivíduos, independente das funções que estes exerçam no corpo social. Contudo, é certo que a democracia grega teve uma forte contribuição no sentido de firmar o governo democrático como aquele exercido pelo povo, em que pese ser neste incluído uma pequena parcela da população²².

privilégio hereditário baseado em laços primordiais de família (embora a cidadania plena fosse um privilégio herdado apenas pelos homens)”. DAHL, Robert, A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 32.

¹⁸ ARISTOTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 33.

¹⁹ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 137.

²⁰ DAHL, op. cit., p. 41.

²¹ MARITAIN, Jacques. **Tragédia das democracias**. Cristianismo e democracia. Tradução Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: AGIR, 1957, p. 80.

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.

No mais, o modelo de grego de democracia direta ainda se mostrou de difícil execução prática no âmbito dos Estados Modernos, dada a dimensão territorial e a pluralidade social destes, tanto que Jean-Jacques Rousseau asseverou ser inadmissível acreditar que o povo estaria ininterruptamente reunido para gerir a coisa pública. Contudo, a crítica do citado contratualista residia mais em sua descrença na aplicabilidade prática do regime do que em sua qualidade²³.

Por questões de ordem majoritariamente prática, a democracia exercida de forma direta, na qual o povo exercia por si os poderes públicos, legislando, administrando e julgando, tornou-se, nas palavras de José Afonso da Silva, uma reminiscência histórica²⁴. No mais, pondera-se que o conceito restritivo de cidadania adotado na Grécia Antiga em muito facilitou a implementação do regime em sua forma direta, sendo que tal realidade não se coaduna com a atualidade.

2.2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia enquanto regime político objetiva regular e determinar a forma como a sociedade politicamente organizada deve ser dirigida, em outras palavras, o regime democrático busca definir o modelo de Estado que se objetiva constituir como forma de organização social. Desta forma, para um adequado estudo dos meios de conformação do regime democrático ao Estado Moderno se torna inevitável a existência de considerações, ainda que sucintas, quanto à evolução histórica deste.

Nessa linha, destaca-se a existência de uma variada gama de teorias que buscam demonstrar e debater quais fatores originaram a criação do Estado como hoje o conhecemos, sendo que para finalidade da presente pesquisa não se mostra pertinente adentrarmos neste mérito. Assim, se buscará discorrer brevemente sobre a concepção do Estado Moderno e sua relação com a democracia.

Para doutrina majoritária, o Estado Moderno se originou a partir da assinatura dos tratados de Paz de Vestfália, os quais fortaleceram o modelo de

146.

²³ “Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002, p. 24.

²⁴ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 138.

Estado soberano como hoje conhecido e conceituado. Tal realidade fora precedida de uma longa evolução histórica, sendo que ainda neste período os Estados encontravam-se sob égide das monarquias absolutistas, as quais serviram de transição para o modelo hoje conhecido²⁵.

Neste momento histórico, em que pese o Estado já gozasse das características inerentes a sua condição, ainda era governado com foco absoluto na figura do monarca, sendo que tal realidade fora responsável pelas mais variadas formas de violação da dignidade humana e obstrução da vontade popular.

Em face de tal situação, os movimentos contrários aos absolutismos começaram a surgir. A imposição da Carta Magna em 1215 é tida por muitos como o primeiro de uma série de movimentos com o objetivo de limitar o poder do monarca, os quais culminaram com a Revolução Francesa em 1789, a qual fora responsável por uma nova estruturação teórica do poder²⁶.

Tendo o Estado alcançado, mesmo que precariamente, as características a ele inerentes, ou seja, território delimitado, povo e governo soberano, o decurso do tempo foi responsável pela efetivação destas, sendo que como bem apontado pela doutrina, a sua definição e preservação se converteram em objetivos do próprio Estado²⁷.

Porém, quando do estudo da evolução histórica do Estado uma grande pergunta emerge: Qual seria a sua finalidade ou justificção? Majoritariamente, entende-se que a formação do Estado encontra-se justificada na própria existência humana, sendo que o homem necessita deste para satisfação de suas necessidades fundamentais, as quais não conseguiria suprir sozinho²⁸.

Nesta linha, seguindo os ensinamentos da Teoria Contratualista²⁹, pode-se afirmar que o Estado funciona como uma espécie de protetor do indivíduo, responsável por assegurar a paz e a defesa comum, sendo que nas palavras de Thomas Hobbes, o Estado seria sido instituído quando uma multidão de homens

²⁵ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 53.

²⁶ PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1 ed. São Paulo: Atlas 2013, p. 232.

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 78.

²⁸ FILOMENO, José Brito. **Teoria geral do estado e da constituição**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 69.

²⁹ O Contratualismo consiste no ponto comum entre as diversas teorias que objetivam definir o Estado como um acordo de vontades, ou seja, contrato hipotético celebrado entre os homens, refutando, portanto, a tese de exista uma justificção natural, inerente a condição humana, para a existência da sociedade. DALLARI, op. cit., p. 23.

chega ao termo de que a um homem ou assembleia está conferido o direito de representar a todos, sendo que a partir deste momento os atos e decisões do eleito passam a ser vistos como se fossem de todos, a fim de se manter a convivência pacífica³⁰.

Assim, para Hobbes o Estado em essência poderia ser conceituado como a concentração de poder e força no âmbito de um único indivíduo ou assembleia, para que por meio desta concentração de prerrogativas, aquele que venha se encontrar investido no poder estatal como representante da coletividade, consiga por meio da intimidação que se mostrar necessária, conformar todas as vontades existentes em prol do alcance da paz e da defesa comum, destacando-se que os meios empregados para o alcance destes escopos ficariam ao alvedrio do soberano³¹.

Ressalta-se ainda, que Hobbes fora o primeiro contratualista a empregar o indivíduo como elemento central da formação do Estado, sendo que como já destacado, para o referido autor a existência do Estado com forma de organização social e, portanto, de proteção dos seres humanos, só seria possível com a existência de um poder único, forte e centralizado, o qual caso necessário, fosse capaz de inclusive coagir os indivíduos a respeitarem seus objetivos da paz e defesa comum³².

Desta forma, por meio de sua obra, Hobbes acabou por justificar ou mesmo legitimar as Monarquias Absolutistas³³, na medida em que estas possuem inegavelmente a principal e indispensável característica aventada pelo contratualista como necessária ao alcance das finalidades objetivadas pelo Estado, qual seja, a concentração de todos os poderes inerentes ao Ente Soberano na figura de um único representante, eleito pela multidão, da qual esta não mais poderia se apartar, mesmo que posteriormente entendesse como necessário.

Como se percebe, apesar de fundamentar a existência do Estado na busca

³⁰ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D' Angina. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2014, p. 142.

³¹ *Ibid.*, p. 142.

³² GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 33.

³³ "As monarquias absolutas, desconhecendo qualquer limitação do poder, chegaram a reduzir a ideia de soberania a um conceito simplista de senhoria real, próprio do mundo feudal (o Rei, individualmente, é o proprietário do Estado). Assim como a propriedade é direito exclusivo do dono sobre a coisa, o poder de *imperium* é direito absoluto do Rei sobre o Estado". MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 152.

do bem comum da sociedade, Hobbes acabou por legitimar uma série de violações a dignidade humana, na medida em que defendia a existência de um poder soberano, irresponsável e ilimitado, que estaria autorizado a tomar todas as decisões concernentes ao convívio social de acordo com seu alvedrio, desde que justificado pelo manto da busca pela paz social e o bem comum.

Contudo, não tardou para que no âmbito da concepção contratualista de Estado surgissem às primeiras argumentações contrárias a tese de concentração absoluta de poder defendida por Thomas Hobbes. Fora nesta linha que surgiram os ensinamentos de John Locke defendendo a existência de um Estado capaz de proteger os direitos naturais e políticos dos cidadãos por meio da existência de um poder estatal previamente estabelecido e delimitado³⁴.

Em seus Dois Tratados Sobre o Governo, Locke, afirmou que indivíduo ao optar pela organização social renuncia ao direito de fazer somente aquilo que ele julgue conveniente, como também à prerrogativa de poder punir quem de alguma forma lhe pratique algum mal, sendo que segundo o referido autor, tais direitos são entregues a cargo da sociedade, para que esta por meio de suas leis possa regulamentar e conformar tais prerrogativas, de forma a beneficiar todos os seus componentes³⁵.

Ressalta-se que a doutrina de Locke se diferencia dos ensinamentos de Hobbes, por afirmar que mesmo tendo renunciado a diversos direitos e prerrogativas para entrar no corpo social, o homem o faz com o objetivo de melhor proteger a sua liberdade e propriedade, sendo que não se poderia conceber que o poder da sociedade ou mesmo a legislação por esta estabelecida pudesse se estender além do bem comum, sendo que seja quem for o detentor dos poderes sociais, deve governar por meio de leis previamente estabelecidas e conhecidas pelo povo e não por decisões suscetíveis a fisiologismos³⁶.

A doutrina de Locke ainda mais se assemelha a atual concepção de Estado na medida em que este já defendia a necessidade de separação dos poderes existentes no âmbito deste, bem como, que povo resguardasse um poder supremo, capaz de destituir ou alterar os rumos da organização estatal, quando esta se mostrasse contrária à confiança nela depositada, possibilitando que o poder do

³⁴ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 34.

³⁵ LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014, p. 70.

³⁶ Ibid., p. 70.

Estado retornasse a titularidade da coletividade, para que esta pudesse novamente o depositar onde se mostrasse mais conveniente à garantia de sua proteção e segurança³⁷.

Destarte, enquanto para Hobbes o Estado se formava mediante a concessão de poderes por parte dos homens a uma autoridade superior, a qual vincularia de forma indiscutível toda a coletividade e buscaria alcançar seus escopos de acordo com a sua vontade e de forma irresponsável, Locke acreditava que a vontade da coletividade não poderia ser simplesmente resumida a ações de um único indivíduo, ao qual todos estariam vinculados, argumentado que mesmo após se tornarem cidadãos os indivíduos ainda deveriam resguardar a titularidade dos bens que lhes seriam próprios, como a vida, liberdade e propriedade³⁸.

Desta forma, Locke foi responsável não somente pela limitação dos poderes do Estado frente aos direitos naturais, como também pelo surgimento de uma nova concepção quanto à conformação destes, defendendo não se mostrar prudente que fossem exercidos de uma forma concentrada, criando-se assim, um contínuo aprimoramento da noção de organização política e do meio de exercício dos poderes conferidos ao Estado³⁹.

Seguindo na análise desta linha evolutiva quanto à concepção da forma de exercício dos poderes do Estado, não há como não se conferir destaque aos ensinamentos fornecidos por Charles Louis de Secondat, o Barão de Brède e de Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, na qual este defendeu a existência de um regime político moderado, tendo em vista que no seu entender, o homem instituído de poder tende naturalmente a abusar dele, motivo pelo qual, os direitos naturais dos indivíduos só restariam por protegidos se houvesse um regime político que objetivasse diretamente a tutela destes⁴⁰.

Assim, pode-se concluir que o Estado fora deste seu início concebido como forma de proteção do indivíduo, em que pese originalmente, como atesta a doutrina de Hobbes, ter existido o entendimento que para garantia da paz comum seria indispensável que os indivíduos cedessem toda a sua autonomia a um único representante, ao qual estaria incumbido de exercer a autoridade do Estado, sem

³⁷ LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014, p. 76.

³⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 212.

³⁹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 35.

qualquer preocupação de violar os direitos dos demais indivíduos, desde que justificado pela busca desta finalidade⁴¹.

Para Locke, como já ponderado, quando o homem deixou o estado de natureza, estabeleceu-se obrigatoriamente dois poderes no âmbito do Estado: o Poder Legislativo, responsável por regulamentar as atitudes que se mostrassem compatíveis à preservação do indivíduo no âmbito social, inclusive com a necessária limitação de algumas liberdades, e o Poder Executivo, ao qual incumbiria a execução da normatização produzida pelo Poder Legislativo, a doutrina de Locke já defendia inclusive a separação destes poderes⁴².

Destaca-se que apesar de Locke argumentar quanto à necessidade de separação entre legislativo e executivo, este defendia que o poder de legislar possuísse conseqüentemente, uma proeminência frente aos demais poderes, visto que seria este o responsável pela normatização das condutas destinadas a preservação da sociedade, como ponderado, Locke ainda militava a tese de que a sociedade resguardasse uma fatia de poder suficiente a destituir o legislativo, quando este não observasse a confiança que lhe fora conferida⁴³.

Destarte, pode-se concluir que a grande contribuição da doutrina de Locke fora a advertência quanto à necessidade da separação entre os poderes, como também o esclarecimento de que o indivíduo não permaneceria eternamente vinculado aos representantes alçados à soberania do Estado, podendo inclusive destitui-los, quando estes se furtassem da missão de garantir o bem comum da sociedade.

Seguindo essa linha doutrinária quanto à evolução e aperfeiçoamento das instituições do Estado como forma de organização social, coube a Montesquieu estabelecer a ideal divisão e independência dos poderes no âmbito da organização política do Estado, ponderando que estes deveriam se dividir em legislativo, o qual seria responsável por criar as leis e corrigir e ab-rogar as que já estivessem em

⁴¹ “Quem detém a soberania pode fazer tudo o que considere necessário fazer, antecipadamente, para a preservação da paz e da segurança, mediante a prevenção da discórdia, no interior, e da hostilidade, no exterior, bem como tudo o que for necessário para recuperar a paz e a segurança, se estas forem perdidas”. HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D' Angina. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2014, p. 142.

⁴² “[...] não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo”. LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014, p. 76.

⁴³ Ibid., p. 76.

vigência, o judiciário, responsável por punir os delitos e julgar conflitos e o executivo, ao qual incumbiria exercer as demais funções e administrar o Estado⁴⁴.

Desta feita, fica claro a inequívoca inclinação do Estado Moderno a defesa das garantias individuais, visto que todo o seu processo de evolução e aperfeiçoamento fora pautado pela garantia do bem comum da sociedade, como também, pela necessidade de limitação e balanceamento de seus poderes, como forma de se evitar o arbítrio daqueles que efemeramente fossem investidos em sua administração.

Assim, considerando-se que o Estado obtém sua justificação na garantia da paz e da defesa comum de seus componentes, pode-se argumentar que este fator seja igualmente acrescentando entre os elementos caracterizadores do Ente Soberano, podendo a garantia do bem comum ser classificada como a finalidade do Estado Moderno⁴⁵.

Desta feita, fixada a premissa de que a finalidade do Estado encontra-se em buscar o bem comum dos indivíduos que o compõem, torna-se necessário debater por quais meios poderá se alcançar este fim, sempre se atentando quanto à necessidade de observar-se a limitação dos poderes estatais, como forma de se prevenir o arbítrio estatal. Neste diapasão, floresce o debate quanto ao regime político que deveria ser adotado pelo Estado Moderno.

Tal afirmativa pode ser realizada visto que para grande parte da doutrina o regime político possui uma estrita ligação com a questão finalística do Estado, podendo ser compreendido como a sistematização dos meios de exercício da soberania estatal, com o fim de se alcançar o bem-estar social almejado.⁴⁶

Assim, conclui-se que o Estado Moderno possui uma indiscutível inclinação pelo regime democrático, sendo que dentre os diversos modos de exercício do poder político, este se constitui no sistema em que poder político estatal é exercido pelo povo ou ao menos, pela maioria do povo⁴⁷, como também, é no âmbito da democracia que os poderes do Estado encontram uma limitação não somente entre si, mas também frente aos indivíduos. Essa preferência se mostra de certa forma

⁴⁴ MONTESQUIEU, Charles de; SECONDAT, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução Mota, Pedro Vieira. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 25.

⁴⁵ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 25.

⁴⁶ PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 163.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 135.

coerente, sobretudo, ante a finalidade da organização estatal.

Diante de tal realidade houve o surgimento do Estado Democrático de Direito, o qual para muitos se configura em uma espécie de aperfeiçoamento da forma de Estado até então existente. Este modelo ganhou força a após a queda dos governos autoritários surgidos na Europa na primeira metade do século XX, havendo com a sua implantação uma proeminência da democracia na tomada de decisões e na defesa dos direitos individuais⁴⁸.

Desta forma, como o passar dos tempos e o conseqüente aprimoramento das instituições sociais, criou-se um consenso quanto à necessidade da busca pela efetivação do Estado Democrático, de forma que qualquer sistema ou governo contemporâneo afirme seu caráter democrático, mesmo quando dotado das mais patentes práticas totalitárias⁴⁹.

Na atualidade constata-se a existência de uma inegável predominância da modalidade representativa do regime democrático, contudo, nas últimas décadas o sistema tem apresentado um inequívoco desgaste dado a crescente crise de representatividade no meio social, emergindo-se, portanto o debate quanto à necessidade de aprimoramentos dos modelos de participação social até o momento aplicados, ressaltando-se que tal panorama de desgaste tem se mostrado como a realidade da grande maioria das democracias modernas.

Como ponderado no início, à democracia como forma de organização política, em seu aspecto prático, pode ser implementada em sua modalidade, direta, representativa e semidireta, sendo certo que estas concepções não necessariamente se apresentaram de forma sucessiva, tampouco possuem um curto lapso de desenvolvimento histórico, visto que muito antes do Estado Moderno como meio de organização social começar a se desenvolver, o regime democrático, em que pese ainda em desenvolvimento, já podia ser identificado em diversas culturas.

Assim, a compreensão das atuais características do regime democrático, bem como, a possibilidade de se conseguir aventar eventuais aprimoramentos práticos do regime, passa indiscutivelmente pela necessidade do estudo das formas em que este tem sido aplicado ao longo da história, buscando-se demonstrar que a

⁴⁸ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 70.

⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 151.

evolução da democracia e do próprio Estado realizou-se muitas vezes de forma paralela ou concomitante.

Destarte, na esteira do exposto, antes mesmo do Estado, como forma de organização social, possuir suas características atuais, a democracia já era aplicada de forma variada ao redor do mundo, sendo que o regime democrático configurou-se como a principal forma dos Estados Modernos, visto que as aspirações do referido regime político em muito se assemelham com a própria finalidade do Estado, enquanto meio de organização social⁵⁰, na medida em que busca a efetivação do bem como, com estrita observância dos valores e direitos inerentes a personalidade humana.

Nesta linha, já destacou-se o modelo de democracia direta, no qual a sociedade participava diretamente de todas as questões de Estado, contudo, o cidadão da atualidade não é integralmente político, como foi o da democracia grega, sendo que este necessariamente precisa igualmente dedicar-se a prover sua própria manutenção, não podendo como firmado por Paulo Bonavides: “volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade”⁵¹.

Diante desta realidade surgiu a necessidade de criação de um modelo democrático que corrigisse a inaplicabilidade prática da democracia direta, mantendo a indispensável participação popular no âmbito do estudado regime, surgindo, portanto, a chamada democracia indireta ou representativa, na qual o povo concede um mandato político a alguns cidadãos, para que estes representem a coletividade na tomada de decisões como se todo o povo governasse⁵². Assim, o regime democrático alcançou a definição esposada por Joseph Schumpeter, a qual fora destacada no início deste tópico.

Contudo, apesar no emprego do método representativo no âmbito do regime democrático, este não fora concebido pelos adeptos da democracia, tendo sido originalmente criado na idade média, quando os monarcas convocavam assembleias

⁵⁰ ZENNI, A. S.; BERTI, G. M. Direito e democracia – o percurso da arque no contexto da história e as mitologias do esclarecimento. Teorias da democracia e direitos políticos. **[Anais...]** V Encontro Internacional Do Conpedi Montevideu – Uruguai. p.109-126. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/910506b2/a53306ij/dE6pz3xqOjIH281r.pdf>>. Acesso em: 15. abr. 2018.

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 352.

⁵² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157.

para debater os assuntos de Estado.⁵³ Destarte, o emprego do modelo representativo permitiu o avanço em larga escala do regime democrático, fazendo com que este não se restringisse apenas ao âmbito prático das Cidades-Estados, tendo igualmente alcançado o Estado Moderno.

Porém, apesar de ter oportunizado a larga difusão do regime democrático, os mecanismos de representação acabaram por via de consequência se configurando em grandes impeditivos ao exercício da soberania popular no âmbito do Estado, sendo que estes têm encoberto sob uma aparência democrática a consolidação de regimes oligárquicos⁵⁴, nos quais somente poderosos estamentos possuem acesso ao exercício do poder estatal.

Ressalta-se que esta realidade evidentemente não se encontra coadunada com o cerne do regime representativo, mas acaba se configurando em uma trágica realidade devido à inépcia dos mecanismos de representação aplicados pelas democracias modernas, as quais, devido a extensão populacional e territorial dos Estados, precisam indiscutivelmente se valer do modelo representativo para no mínimo, alcançarem um funcionamento formal.

Desta forma, a busca constante pela adequada implantação e funcionamento dos sistemas representativos encontra-se necessariamente atrelada com o sucesso do modelo democrático semidireto. De acordo com Norberto Bobbio, existem duas características essenciais à democracia representativa: o alargamento do direito ao voto até o sufrágio universal de homens e mulheres, e o desenvolvimento de associações políticas, com a consequente formação de legendas partidárias⁵⁵.

2.2.1 Do sufrágio

Assim, inicialmente quanto ao exercício do voto, destaca-se que no regime

⁵³ “Na prática, a representação não foi inventada pelos democratas, mas desenvolvida como uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático (ver, por exemplo, Mansfield 1968). Seus primórdios encontram-se, principalmente na Inglaterra e na Suécia, nas assembleias convocadas pelos monarcas, ou às vezes pelos próprios nobres, para tratar de assuntos de Estado importantes: impostos, guerras, a sucessão do trono e assim por diante. No esquema típico, os convocados vinham de vários Estados que deviam representar”. DAHL, Robert, A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 43.

⁵⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 648.

⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 153.

representativo este é responsável por impor uma agregação temporária de vontades individuais, com a finalidade de que estas sejam convertidas em mandatos periódicos, nos quais são alçados representantes eleitos, que terão durante certo tempo, a legitimidade para decidir em nome do povo que compõe o Estado⁵⁶.

Dessa forma, se faz necessário à criação de um sistema por meio do qual a sociedade possa escolher seus representantes para o exercício das atividades do Estado. Etimologicamente, o termo sufrágio derivará do latim *suffragium*, que significa escolha, assim, este pode ser entendido, em parte, como o próprio sistema eleitoral, por meio do qual são eleitos os representantes da sociedade⁵⁷.

Contudo, é importante destacar que o sufrágio não se configura como um instituto exclusivo das democracias representativas, sendo que este deve se fazer presente em todas as modalidades do regime, na medida em que por meio deste, os cidadãos expressam a sua vontade. Nas palavras de Paulo Bonavides: “com a participação direta, o povo politicamente organizado decide, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo elege representantes”⁵⁸.

Fixada tal premissa, surge uma interessante questão quanto à natureza do exercício do voto, no sentido se seria este um direito, o exercício de uma função ou mesmo um dever eleitoral dos cidadãos. Como ponderado por Dalmo de Abreu Dallari, o entendimento majoritário atual é de que o exercício do sufrágio se configura em um direito e função concomitantemente⁵⁹.

Diante de tal conclusão, existe um grande debate quanto à obrigatoriedade ou não do exercício do direito ao voto, sendo que para os defensores de sua aplicação facultativa, o absentéismo eleitoral seria válido e admissível⁶⁰, contudo, a facultatividade do voto deve ser analisada com a cautela necessária à sua importância, sobretudo, em Estados de recente formação democrática.

O sufrágio pode ser aplicado de variadas formas, sendo que seu modelo universal configura-se em sua modalidade mais ampla, havendo, contudo, outros

⁵⁶ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 147.

⁵⁷ PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado**: fundamento do direito constitucional positivo. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 200.

⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 293.

⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 183.

⁶⁰ ALVES, op. cit., p. 175.

meios de aplicação mais restritiva do processo de escolha dos representantes da sociedade, nas quais se aplicam restrições de ordem econômica, cultural e até de sexo⁶¹, a exemplo do sistema aplicado durante o regime democrático da Grécia Antiga.

No decorrer do século XX a extensão do direito de voto esteve no centro do debate democrático, sendo certo que o maior incremento do número de eleitores facilita o aumento e a continuidade do debate político social do Estado, sobretudo, nos países que possuem regimes democráticos ainda em formação⁶².

Contudo, a terminologia sufrágio universal deve ser interpretada com adequação a realidade prática, via de regra, a vontade geral é exercida por um corpo eleitoral infinitamente menor a totalidade do povo, devido às restrições a capacidade eleitoral, impostas pela legislação. Porém, tais limitações na atualidade, muitas vezes, se mostram pertinentes ao aperfeiçoamento democrático, versando majoritariamente, sobre questões de idade, idoneidade e independência para o exercício do voto⁶³.

Em relação às limitações existentes ao exercício da cidadania ainda no âmbito do Estado Moderno, instigantes são as considerações de Schumpeter ao constar que: “não é importante se nós, os observadores, admitimos a validade dessas razões ou das medidas práticas através das quais elas excluem certas partes da população. O que importa é a aceitação do fato pela sociedade em questão”⁶⁴.

Não obstante as declarações do renomado autor, algumas considerações devem ser ressaltadas. É certo que no âmbito das democracias a existência de limitações quanto ao exercício da cidadania, sobretudo referente a questões de maturidade fisiológica são inevitáveis, contudo, a vigência e aceitação destas limitações não podem encontrar respaldo simplesmente na anuência da maioria do corpo social.

Como bem destacado pelo autor, em determinado período histórico os negros eram consideravelmente excluídos do direito o voto nos Estados Unidos, assim como os orientais⁶⁵. Ora, mesmo que tais limitações encontrassem anuência

⁶¹ FILOMENO, José Brito. **Teoria geral do estado e da constituição**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 138.

⁶² FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 167.

⁶³ MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 251.

⁶⁴ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 293-294.

⁶⁵ Ibid., p. 294.

na maioria do corpo social, não há meios para se defender sua compatibilidade com a democracia, sob pena de desvirtuar-se a essência do regime, limitando-se este não mais a um modelo garantista da dignidade humana e dos direitos fundamentais, mas sim, a mera ditadura da maioria.

Parafraseando o próprio autor, concluir-se pela legitimação de limitações ao exercício da cidadania embasadas simplesmente em um consenso da maioria levaria inevitavelmente para um cenário de mera aparência formal de vigência democrática, padecendo o regime de qualquer substancia inerente à democracia.⁶⁶

No mais, é certo que a igualdade política se reveste como um dos principais fundamentos do regime democrático, devendo esta se firmar precipuamente quando do exercício do direito ao voto, uma vez que todos os indivíduos possuem uma igualdade intrínseca. Por fim, a implementação do princípio da igualdade reveste de prudência a democracia, eis que ao longo da história, grupos e indivíduos demonstraram uma inclinação a imposição de sua vontade, sendo que a vigência de tal princípio encontra-se ainda afastada do óbvio, motivo pelo qual deve este sempre ser exaltado quando do debate democrático⁶⁷.

Contudo, é certo que para construção de uma linha ininterrupta de aperfeiçoamento democrático não basta o incremento dos números do eleitorado⁶⁸, sendo necessário que o exercício do direito ao voto seja realizado em uma variada gama de assuntos e espaços, com o fim de conferir maturidade eleitoral aos cidadãos.

2.2.2 Dos Partidos Políticos

Não obstante a importância de implementação do sufrágio para o exercício do regime democrático, em especial em sua modalidade representativa, deve-se destacar ser de igual importância à existência concomitante no âmbito do Estado de partidos políticos e congreguem do ideal democrático, permitindo o ajuste de vontades daqueles que pensam a democracia de forma idêntica ou similar, para o exercício da representação da massa social, conferida por meio do voto.

Como bem ponderado por Paulo Bonavides, inicialmente os partidos

⁶⁶ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 285.

⁶⁷ DAHL, Robert, A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 81.

⁶⁸ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 169.

políticos foram reprimidos, hostilizados e desprezados, seja por meio da doutrina clássica, como também no dia-dia das instituições. Contudo, atualmente entende-se que as agremiações partidárias configuram-se em um elemento fundamental ao funcionamento do governo representativo, sendo que nas palavras do referido autor: “a democracia é impossível sem os partidos políticos”⁶⁹.

Na sucinta, mas prestigiada definição de Benjamin Constant, pode-se conceituar os partidos políticos como: “uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”.⁷⁰ Assim, os partidos políticos, constituem associações ou agremiações de pessoas, que possuindo os mesmos interesses e propósitos buscam obter acesso ao poder estatal por meio da via democrática, para posteriormente aplicarem sua pauta de governo, previamente propagada, na prática.

A criação e desenvolvimento dos partidos políticos, sem dúvidas podem ser tratados como um elemento fundamental para efetivação da democracia representativa, visto que por meio destes os cidadãos podem contribuir com o método democrático e a determinação da política nacional⁷¹, auxiliando, portanto, para criação de uma consciência política em toda sociedade.

Como bem aventado por Duverger, o desenvolvimento e estruturação dos partidos políticos alterou significativamente o modelo de eleição como foram de representação do corpo social, visto que com a existência das agremiações partidárias o processo democrático não esta mais restrito ao dialogo entre eleitor e eleito, Nação e Parlamento, sendo que os partidos políticos se introduzem nessa relação como um terceiro elemento, na medida em que antes mesmo de serem escolhidos pelo povo, os eleitos já haviam sido selecionados pelas legendas⁷².

Ressalta-se que historicamente, as agremiações partidárias foram responsáveis pela democratização do poder, permitindo um progressivo aumento da participação social na tomada de decisões do Estado e conferindo, portanto, maior legitimidade popular as questões político-eleitorais⁷³e por consequência a toda a democracia.

⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 455.

⁷⁰ CONSTANT, Benjamin. **Curso de política constitucional**. Traducido libremente al español. Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820 *apud*, BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 448.

⁷¹ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 153.

⁷² DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 367.

⁷³ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 164.

Dessa forma, os partidos políticos revestem-se de indispensável importância para implementação de políticas públicas ao mesmo tempo em que contribuem para efetivação do sistema democrático, independente da bandeira ideológica que vierem a ostentar, visto que como ponderado por José Filomeno, à existência de um partido político é pressuposto a antônimo de autocracia⁷⁴.

Contudo, ante o já exposto, resta claro que a existência de um saudável regime partidário é indispensável ao bom funcionamento da democracia representativa, uma vez que antes mesmo dos eleitores, incumbe aos partidos políticos, previamente elencarem aqueles que se apresentarão como propensos representantes do povo, sendo que eventual debilidade do regime partidário, levará logicamente todo regime representativo a instabilidade.

O sistema partidário adotado pelos Estados pode ser diverso, havendo países que possuem sistema de partido único, como também há aqueles que adotam o bipartidarismo, em uma terceira realidade e talvez a mais adequada ao sistema democrático, existem países, como o Brasil, que optaram pelo pluripartidarismo⁷⁵.

Em relação ao sistema pluripartidarista devem ser tecidas algumas ponderações específicas, dada as suas particularidades e, sobretudo, dada as distorções que este tem apresentado em países como o Brasil. Segundo Duverge, a existência de diversas legendas partidárias em um país possui duas causas principais, quais sejam: o fracionamento de correntes de opinião e a superposição de dualismos⁷⁶.

Na análise destes aspectos, Dalmo de Abreu Dallari pondera ser razoável que em sociedades contemporâneas existam diversas correntes de opiniões, bem como, que no âmbito destas existam graus de graduações ideológicas, de forma que caso a distância entre os pensamentos dos extremistas e moderados aumente ao ponto de não ser possível a convivência, ocorrerá o fracionamento, o qual poderá levar ao surgimento de outra legenda⁷⁷.

Quanto ao dualismo destaca Dallari, ser altamente provável que na

⁷⁴ FILOMENO, José Brito. **Teoria geral do estado e da constituição**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 126.

⁷⁵ DUVERGE, *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 166.

⁷⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 167.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 167.

sociedade existam linhas de pensamento divergentes sobre os temas de alta relevância social, sendo razoável que para cada linha de pensamento surjam linhas opostas ou extremamente opostas, acentuando-se assim à característica do dualismo⁷⁸.

Entretanto ao analisarem-se as duas características em conjunto pode-se notar que, caso as correntes de opinião se graduem ao ponto de destas surgirem diversos partidos e se para cada partido novo surgir uma linha de pensamento em contrário, haveria configuração de um quadro de governabilidade preocupante, devido à extrema quantidade de legendas partidárias.

Uma das soluções apresentadas para tentar evitar a proliferação de legendas partidárias seria o estabelecimento da chamada cláusula de desempenho, a qual exige que os partidos políticos obtenham determinados resultados eleitorais, para com isto obterem pleno funcionamento, tal critério objetiva garantir apenas a existência de legendas com respaldo social e coibir a criação de agremiações com finalidades pouco republicanas.

No mais, apesar das dificuldades inerentes a manutenção de um saudável sistema partidário, como bem ponderado por Sahid Maluf, os partidos políticos devem ser vistos com vigas mestras do travejamento político e jurídico do Estado Democrático⁷⁹, não podendo se conceber a existência de um sistema democrático efetivo sem a pluralidade de correntes de opinião, e por consequência, de agremiações partidárias.

Porém, apesar da indiscutível importância dos partidos políticos para o regime democrático, tem ganhado adeptos a tese de que a possibilidade de militância política avulsa, ou seja, sem filiação a qualquer legenda, poderia estreitar os vínculos entre representantes e representados, podendo haver inclusive um aprofundamento das concepções de representação no âmbito da sociedade⁸⁰.

Em que pese o regime representativo ter ganhado expressão majoritária no âmbito da democracia moderna, nos últimos houve uma inequívoca demonstração de esgotamento de seus institutos, motivo pelo qual, muito se tem defendido a necessidade de uma mescla entre a tomada de decisões pelos representantes

⁷⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 167.

⁷⁹ MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 345.

⁸⁰ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 177.

eleitos pelos cidadãos, como também por estes de forma direta, aplicando-se a chamada democracia semidireta.

2.3 DA NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E A IMPLANTAÇÃO DA DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Em um conceito sucinto, mas didático, José Afonso da Silva, aduz que a democracia semidireta seria aquela em que os institutos do regime democrático representativo convivem com alguns mecanismos de participação popular direta do povo nas funções de governo, efetivando, portanto, a plenitude da democracia participativa⁸¹.

Destarte, boa parte da doutrina tem entendido que a democracia semidireta consistiria em um sinônimo de democracia participativa, contudo, em uma concepção contemporânea da expressa, a democracia participativa se revestiria de uma maior abrangência, abarcando necessariamente uma participação de âmbito universal por parte dos cidadãos, a qual deverá ser exercida por meio de todos os mecanismos que se mostrarem salutar a expressão da vontade popular no âmbito das questões de ordem política e administrativas⁸².

Destarte, como já ponderado, a aplicação prática da democracia direta no âmbito do Estado Moderno se mostrou inviável, porém, com o passar do tempo houve a constatação da possibilidade da existência de um meio-termo, entre a democracia efetivada de forma direta, como na Grécia Antiga e a democracia representativa dos Estados Modernos⁸³.

Após a Segunda Guerra Mundial a democracia moderna tem testemunhado um progressivo movimento de concessão ao povo do direito de decidir diretamente sobre questões políticas, com a consequente realização de referendos e plebiscitos, sendo que em alguns países, como no caso do Brasil, fora conferido a sociedade o direito de propor projetos de lei ao legislativo competente, e em outros, de forma ainda mais ousada, o povo possuía até mesmo a prerrogativa de apresentar

⁸¹ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 138.

⁸² MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008, p. 185.

⁸³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 354.

propostas de emendas constitucionais⁸⁴.

Destaca-se que a implementação de mecanismos de participação popular direta tem se mostrado salutar a efetivação do regime democrático, na medida em que o sistema representativo de demonstrado um natural desgaste de seus mecanismos, o que conseqüentemente tem levado a uma separação entre as massas sociais e os representantes escolhidos por meio das eleições, na medida em que significativas parcelas da sociedade não se sentem representadas nos que são alçados ao mandato representativo por meio dos sistemas vigentes.

Quando tratou do tema da representação, Jean-Jacques Rousseau, afirmou que: “os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis”.⁸⁵ Firme nestas razões, o autor chegou a asseverar que no âmbito do regime representativo, o povo somente é livre no momento da escolha dos representantes, voltando posteriormente a condição de escravo.

A advertência realizada por Rousseau já no século XVIII, em muito esclarece o atual quadro de desgaste do modelo representativo, sobretudo motivado pelas conclusões da teoria da representação política, pela qual: “o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual: é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário”⁸⁶.

De igual contundência é a crítica de José Afonso da Silva, ao afirmar que: “há muito de ficção, como se vê, no mandato representativo. Pode-se dizer que não há representação, de tal sorte que a designação de mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais”.⁸⁷ Diante de tais raciocínios, fica claro ser salutar a implementação de mecanismos de participação social direta, no âmbito das democracias representativas.

Destarte, enquanto no modelo representativo vigora uma completa alienação da vontade popular aos representantes eleitos, na democracia semidireta isto

⁸⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 654.

⁸⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002, p. 131.

⁸⁶ ALMINO, Afonso, Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 12, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

⁸⁷ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 141.

acontece apenas de forma parcial, sendo que o povo resguarda o direito de participação direta nas matérias de maior relevo social. Mecanismos como referendun, iniciativa popular, direito de revogaçãõ e veto, garantem ao povo um poder decisório de última instância nestes temas⁸⁸.

Quanto aos mecanismos de participação da democracia semidireta, destaca-se inicialmente a figura do plebiscito e do referendun, sendo estes sem dúvidas os dois institutos de participação popular mais conhecidos na atualidade. Nas lições de Gilmar Ferreira Mendes, o plebiscito atua como uma consulta prévia aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do parlamento, enquanto o referendun trata-se de uma consulta posterior, seja para atribuir eficácia ou ainda revogar determinado ato governamental⁸⁹.

Contudo, deve-se ponderar que a classificação conceitual dos referidos institutos nem sempre fora pacífica, tanto que parte da doutrina defende que ambos os termos são sinônimos, sendo que a diferença conceitual existente ocorre simplesmente por opção normativa⁹⁰, porém, na atualidade a conceituaçãõ aqui explanada goza de maior aceitaçãõ no âmbito da academia.

Por fim, é certo que ambos os institutos possuem uma indiscutível pertinência no âmbito do regime democrático, na medida em que oportunizam a direta participação popular no âmbito das questões de governo, seja para respaldar os mandatários quando da discussãõ de determinada matéria ou mesmo para ratificar ou revogar decisões por estes tomadas.

Quanto ao direito de iniciativa popular, ressalta-se que este confere aos cidadãos o direito de apresentar projetos de lei junto ao parlamento, com o objetivo de que estes sejam posteriormente debatidos pelos representantes previamente eleitos para o legislativo. O referido instituto contribui com a democracia participativa, na medida em que vincula o legislativo aos anseios sociais, mantendo sempre um elo entre os cidadãos e seus representantes.

Ainda quanto aos institutos de participação direta, destaca-se que alguns sistemas têm consagrado no âmbito da democracia semidireta a possibilidade de

⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 355.

⁸⁹ MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 770.

⁹⁰ "Os dois termos são, a rigor, sinônimos", cabendo assim optar, em termos normativos, por uma definição que os distinga". ALMINO, Affonso, Democracia participativa: plebiscito, referendun e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 14, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

que os cidadãos findem, em determinadas circunstâncias o mandato eletivo de funcionários ou parlamentares, antes que este expire seu prazo legal.

Na doutrina de Paulo Bonavides, o direito de revogação vem dividido em duas modalidades distintas, sendo o *recall* a possibilidade de retirada do mandato de um específico representante que não mais atenda aos interesses da coletividade e o *abberufungsrecht*, a possibilidade de revogação dos mandatos de toda uma assembleia que não mais possua confiança da cidadania.⁹¹ Ressalta-se que a efetivação dos institutos demandará sempre que se atenda a prévios requisitos estabelecidos mediante manifestação de considerável parcela popular.

Destarte, é certo que a aplicação isolada dos mecanismos de democracia direta não se mostra mais pertinente no âmbito do Estado Moderno, dada a completa inviabilidade prática, contudo, a aplicação destes institutos junto ao modelo representativo permite que o cidadão possa efetivamente influir de forma mais efetiva no processo democrático, sentindo-se de fato como um indivíduo politicamente atuante no âmbito de sua sociedade.

2.4 AS NOVAS CONCEPÇÕES DE DEMOCRACIA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Como se pode observar até o momento, as principais formas de democracia aplicadas com o passar da história encontram-se majoritariamente relacionadas com a necessidade da conformação de sua aplicação prática ao território em que se objetiva a sua implantação. Desta realidade vem inevitavelmente o atual estágio de mera existência formal de pleitos periódicos e instituições ditas democráticas na maioria dos países.

Pondera-se que dada à necessidade de maior observância do modelo representativo, a concepção moderna de democracia acabou por ficar limitada durante muito tempo a simples existência de um regime em que os cidadãos possuem a prerrogativa de escolherem por quem serão governados, por meio de eleições livres e isentas⁹², contudo, na esteira do já ponderado, tal realidade levou a existência de diversas autocracias, transvestidas de democracia, pela simples

⁹¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 377-378.

⁹² DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 387.

existência de eleições periódicas e demais formalidades do modelo representativo.

Tal realidade em muito deve ser atribuída ao fato de que após as mutações sociais ocorridas no século XIX, sobretudo ante as profundas alterações no campo do trabalho, uma nova concepção democrática acabou por florescer de forma pragmática, a qual restringiu a democracia definitivamente em mera possibilidade de escolha de dirigentes, transformando o processo democrático em uma simples competição política por votos⁹³.

Destarte, a democracia, mesmo em seu modelo representativo não pode ser limitada a um simples aspecto agregador, no qual a participação popular encontra-se restrita a simples possibilidade de escolher seus governantes, isso como preceituado por Schumpeter e já destacado neste trabalho, tal aspecto por restringir o modelo a ditames meramente procedimentais⁹⁴ acaba por minimizar seus escopos e sua própria essência.

Assim, especificamente quanto ao modelo representativo, destacam-se as lições de José Afonso da Silva, ao asseverar que a democracia representativa pressupõe necessariamente a existência de um conjunto de instituições que disciplinem a participação popular no âmbito do processo político, formando direitos e qualificando a cidadania.⁹⁵ Neste ponto, surge à necessidade da existência de partidos políticos atuantes, eleições periódicas, processo eleitoral com efetividade prática entre outros mecanismos.

Não obstante, entende-se que na atualidade, não se pode conceber a existência de um modelo meramente representativo de democracia, havendo a necessidade de que tal regime conforme práticas de participação direta, tal qual fora feito pela atual Constituição Federal, ressaltando-se que tal equação acaba por fortalecer os mecanismos de representatividade⁹⁶ e todo o modelo democrático por consequência.

Ainda no aspecto representativo, deve-se ponderar a existência da essencialidade do voto, com inevitável protagonismo do Parlamento e do Chefe de Estado e Governo, os quais são periodicamente legitimados pela vontade popular,

⁹³ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 96.

⁹⁴ Ibid., p. 100.

⁹⁵ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 139.

⁹⁶ Ibid., p. 139.

contudo, como adverte Luís Roberto Barroso ao analisar o atual panorama brasileiro, tal modelo pressupõe a existência de uma clara e perceptível vinculação entre mandatário e eleitor, por meio de um lógico e efetivo processo eleitoral, permitindo o indispensável acompanhamento democrático dos cidadãos⁹⁷.

No mais, na democracia indireta, o papel representativo não pode permanecer limitado aos atores eleitos diretamente, devendo este se fazer igualmente presente na designação de pessoas para o exercício de cargos governamentais⁹⁸, como também ser exercido pelo próprio Poder Judiciário, sobretudo quando há necessidade de se atender demandas sociais não satisfeitas a tempo ou a contento pelos Poderes eleitos, como também para regular a ordem jurídica, quando esta padece de omissões legislativas⁹⁹.

Destarte, no âmbito do modelo representativo a principal cautela e preocupação de todos devem consistir no risco de que as instituições e mecanismos de representação social acabem por suplantar a real participação do povo no âmbito do governo, desvirtuando-se, portanto, a essência do regime democrático¹⁰⁰. Neste ponto, Robert Dahl, assevera que no âmbito dos verdadeiros regimes democráticos em larga escala deve existir um conjunto de instituições políticas que distingam a democracia representativa moderna dos demais modelos conhecidos¹⁰¹.

Destaca o referido autor ser este conjunto de instituições o grande diferenciador da democracia representativa moderna, dos regimes não democráticos e da democracia exercida em pequena escala, em que pese à ressalva de que este mesmo leque de instituições pode ser utilizado para a efetivação de modelos

⁹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: o supremo, seus papéis e seus críticos**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI277513,21048Democracia+nao+se+limita+ao+voto+e+feita+de+debate+publico+que+deve>>. Acesso em: 24 set. 2018.

⁹⁸ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 140.

⁹⁹ “Cortes constitucionais em geral, e o Supremo Tribunal Federal em particular, desempenham, também, em diversas situações, um papel representativo. Isso ocorre quando atuam (i) para atender demandas sociais que não foram satisfeitas a tempo e a hora pelo Poder Legislativo, (ii) bem como para integrar (completar) a ordem jurídica em situações de omissão inconstitucional do legislador”. BARROSO, op. cit.

¹⁰⁰ “No entanto, a mudança na democracia que resultou da sua união com a representação criou seus próprios problemas. Uma constelação inteiramente nova e altamente complexa de instituições políticas, que somente agora estamos começando a entender, suplantou a assembleia soberana que era elemento decisivo do conceito de democracia da Antiguidade. Essas instituições da democracia representativa deixaram o governo tão longe do *demos* que é possível alguém se perguntar com razão, como fizeram alguns críticos, se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia”. DAHL, Robert, A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 45.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 45.

políticos pautados na simples necessidade de agregações temporárias de vontade, ante a existência de pleitos periódicos¹⁰².

Destarte, na concepção de Dahl, para efetiva existência da democracia representativa, torna-se indispensável à existência deste conjunto de instituições políticas necessárias ao emprego da democracia em grande escala, ao qual ele deu o nome de poliarquia. Assim, o referido autor destaca a necessária existência de determinadas instituições ou mecanismos, sem os quais, em seu juízo, não haveria como se falar em democracia representativa¹⁰³.

Nesta concepção de poliarquia, a primeira instituição mencionada pelo autor reside na necessidade de eleição dos funcionários públicos, os quais teriam a função constitucional de realizar o controle político das decisões governamentais¹⁰⁴. Tal defesa além de expressar a importância do constitucionalismo frente ao regime democrático, ainda demonstrar a preocupação do autor em trazer uma nova concepção de regime representativo.

A referida conclusão fica mais clara ante a defesa do autor no sentido de igualmente constituírem instituições da poliarquia a existência de eleições livres, justas e frequentes, as quais devem ser realizadas com a observância de um sufrágio inclusivo, por meio da qual todos, ou praticamente todos os adultos residentes no país tenham direito de participar do processo de escolha dos funcionários públicos, inclusive pleiteando a sua eleição para tais cargos¹⁰⁵.

Destarte, a existência destas duas instituições mostra-se plenamente justificável, sobretudo pelo fato de Dahl ponderar que a característica da poliarquia reside justamente na existência de uma cidadania inclusiva, por meio da qual não somente se assegura ao indivíduo o direito de participar do processo de escolha dos funcionários do governo, mas também a estes se opor ou até mesmo os destituir por meio do voto¹⁰⁶.

No mais, com a fixação destas duas premissas Dahl visa apartar do âmbito

¹⁰² Ibid, p. 346.

¹⁰³ “Vistas sob um ângulo um pouco diferente, todas as instituições da poliarquia são necessárias para a consecução mais viável possível do processo democrático no governo de um país. Dizer que todas as sete instituições são necessárias não é o mesmo que afirmar que elas são suficientes. Em capítulos posteriores, quero explorar algumas possibilidades para maior democratização dos países governados pela poliarquia”. DAHL, Robert, **A Democracia e seus Críticos**, Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012 p. 352.

¹⁰⁴ DAHL, Robert, A. **Sobre a Democracia**: tradução de Beatriz Sidou. Brasília. UnB. 2001. , p. 99.

¹⁰⁵ Ibid, p. 100.

¹⁰⁶ Ibid., p. 350.

do regime representativo a existência de limitações ao exercício da cidadania pautadas exclusivamente em consensos majoritários engendrados no seio de regimes ditos democráticos, que costumeiramente objetivavam a exclusão de minorias, isso como já ocorrido em determinadas ocasiões e explorado em outro ponto deste trabalho.

Ainda no âmbito da poliarquia, o referido autor defende a necessidade da existência de liberdade de expressão, para que por meio desta possam os cidadãos externar, sem o risco de punições, seu juízo valorativo quanto à atuação do governo e seus funcionários, como também em relação à ordem socioeconômica e a ideologia dominante¹⁰⁷. Para a efetivação desta instituição, Dahl argumenta que a sociedade deve formar associações, organizações e partidos políticos, aproximando o regime representativo do modelo deliberativo que será posteriormente abordado¹⁰⁸.

Assim, novamente percebe-se a preocupação do regime poliarquico entabulado pelo por Robert Dahl em afastar do modelo representativo a mera existência de ritos formais, por meio do qual a participação social se limitava ao mero direito de escolha daqueles que seriam alçados no posto de componentes do governo, participação esta que se encerrava com a finalização do pleito e somente se reiterava quando da necessidade de realização de outro.

Por fim, como forma de ser oportunizar a existência desta liberdade de expressão e associação, o autor defende que a sociedade tenha garantido o acesso a diversificadas fontes de informação¹⁰⁹, instituição esta que pode-se sintetizar na necessidade de existência de uma imprensa plural e livre, isso conclui-se, visando a conferência de meios para a realização de uma cidadania qualificada, consciente e atuante.

Destarte, com a concepção destas instituições que julgou indispensáveis, mas não taxativas ao desenrolar do regime democrático de larga escala, o autor acabou por criar um formula capaz de distinguir o verdadeiro regime democrático representativo, das autocracias transvestidas de democracia por meio de mecanismo de representação meramente formais. A esta nova modalidade de modelo de governo democrático o autor denominou de democracia poliárquica¹¹⁰.

¹⁰⁷ DAHL, Robert, A. **Democracia e seus Críticos**, Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012 p. 351.

¹⁰⁸ DAHL, Robert, A, **Sobre a Democracia**, tradução de Beatriz Sidou. Brasília. UnB. 2001. p. 100.

¹⁰⁹ Ibid, p. 351.

¹¹⁰ Ibid, p. 104.

Ainda quanto às novas concepções de democracia, pode-se concluir que no âmbito do Estado Moderno, existe uma confluência do modelo democrático representativo ou poliárquico, com a existência de outras duas modalidades de aplicação prática do regime democrático¹¹¹, podendo-se inclusive concluir que estes três modelos na verdade representam estágios de aperfeiçoamento da democracia moderna. Destarte, ao analisar-se estes outros dois modelos de regime democrático, em muito consegue-se perceber a existência de uma direta ligação com o modelo poliárquico defendido por Dahl.

A confluência da democracia representativa com o modelo participativo reside para ocorrência de casos como o brasileiro no qual a Constituição Federal expressamente determinou que o exercício do poder estatal será feito não somente pelos representantes do povo, mas também por este diretamente, motivo pelo qual, consagrou o texto constitucional a existência de diversos mecanismos de direta participação popular na tomada de decisões, os quais inclusive já foram abordados por este trabalho de forma generalizada.

Desta feita, nas palavras de José Afonso da Silva, em que pese toda democracia pressupor a existência de participação do povo no processo decisório, nem todo regime democrático é participativo no sentido contemporâneo da expressão¹¹², visto que a existência de deste pressupõe a possibilidade de participação direta da sociedade nas questões políticas, não podendo esta ficar somente a distrito do critério da representação.

Assim, pode-se concluir que o modelo participativo caracteriza-se pela manutenção das instituições tradicionais da democracia representativa, mas com uma expressiva ampliação dos mecanismos de participação direta no âmbito do modelo democrático, permitindo que a sociedade possa participar de uma forma diversificada dos mais variados processos decisórios¹¹³.

¹¹¹ “No arranjo institucional contemporâneo, em que se dá a confluência entre a democracia representativa e a democracia deliberativa, o exercício do poder e da autoridade é legitimado por votos e por argumentos. É fora de dúvida que o modelo tradicional de separação de Poderes, concebido no século XIX e que sobreviveu ao século XX, já não dá conta de justificar, em toda a extensão, a estrutura e funcionamento do constitucionalismo contemporâneo”. BARROSO, Luís, Roberto. *A Razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o Governo da maioria*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Número Especial. 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf>>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

¹¹² SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013 p. 139.

¹¹³ CORVAL. Paulo R. Dos S. *Democracia Representativa Revisitando John Stuart Mill*. Revista de

Destarte, enquanto a democracia participativa irá se caracterizar pela existência de um modelo democrático que permita a participação popular em outros processos decisórios além dos referentes à escolha dos governantes, o modelo deliberativo se mostra marcado pela existência de um debate público livre, amplo e aberto, o qual deverá oportunizar a justificação das decisões tomadas no âmbito do regime democrático¹¹⁴.

Desta feita, deve-se ressaltar que o principal diferenciador do modelo deliberativo reside justamente em uma ausência de preocupação exclusiva com os elementos de ordem meramente procedimental do regime democrático, conferindo-se prioridade a inclusão prática que estes podem propiciar, isso com o escopo de se evitar que diversos segmentos sociais acabem excluídos do debate político de forma informal, devido a falhas de ordem prática das instituições democráticas¹¹⁵.

Com isso, a democracia deliberativa já não mais se limita a mera existência de mecanismos de representação e participação somados ao exercício do direito ao voto, tal modelo visa à existência de um debate público contínuo, do qual participem todas as instancias sociais, por meio do qual devem ser tomadas as decisões políticas. Assim, a democracia deliberativa constitui-se da troca de argumentos e do oferecimento de razões e justificações quanto o processo decisório que afeta a sociedade¹¹⁶.

Destarte, na esteira do exposto, percebe-se a existência de uma considerável linha de aproximação destas três modalidades de democracia concebidas no âmbito da contemporaneidade, concluindo-se que estas na verdade

Informação Legislativa. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/512458>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

¹¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2018/11/Papeis-das-supremas-cortes.pdf>. > Acesso em: 28. Nov. 2018.

¹¹⁵ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 102.

¹¹⁶“A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas. Participam desse debate todas as instâncias da sociedade, o que inclui o movimento social, imprensa, universidades, sindicatos, associações, cidadãos comuns, autoridades etc. A democracia deliberativa significa a troca de argumentos, o oferecimento de razões e a justificação das decisões que afetem a coletividade. A motivação, a argumentação e o oferecimento de razões suficientes e adequadas constituem, também, matéria prima da atuação judicial e fonte de legitimação de suas decisões”. BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: O Supremo, seus papéis e seus críticos**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI277513,21048Democracia+nao+se+limita+ao+voto+e+feita+de+debate+publico+que+deve>>. Acesso em: 24 set. 2018.

não se mostram excludentes, mas sim, confluem para a existência de um regime democrático mais efetivo, oportunizando que a soberania da vontade popular seja alcançada das mais variadas formas.

Por fim, ainda no âmbito das formas de aplicação prática do regime democrático, destaca-se o modelo de democracia constitucional explanado por Luís Roberto Barroso. Neste ponto, novamente pondera-se que tais modelos não mostram-se excludentes, mas sim se completam em suas diversas facetas, buscado por meio de suas prioridades o alcance da verdadeira essência do regime democrático.

Neste aspecto do regime democrático moderno sobressalta-se o respeito aos direitos fundamentais, os quais se mostram essenciais para que os indivíduos possam ser tidos como livres e iguais, podendo por consequência participarem em perfeita paridade do debate político social e da formação de um modelo de autogoverno. Destaca-se neste ponto a necessária existência de liberdade de expressão, manifestação e associação, garantias estas que já eram defendidas pela nova concepção de modelo representativo e que oportunizam diversos avanços no campo das conquistas sociais e de defesa das minorias¹¹⁷.

Quanto a democracia constitucional, sua principal característica reside no papel contramajoritário exercido pelo Poder Judiciário, mais especificamente por meio das Cortes Constitucionais, as quais no exercício de sua jurisdição constitucional oportunizam a defesa dos direitos fundamentais e garantem o respeito aos protocolos inerentes ao modelo democrático, especificamente quanto aos sistemas eleitorais e o direito de manifestação dos indivíduos¹¹⁸.

Destarte, a concessão deste papel as Cortes Constitucionais reside no risco de retorno das tiranias majoritárias, buscando-se evitar que o regime democrático se deturpe pela conveniência de maiorias ocasionais, que não se sintam impedidas de

¹¹⁷BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: O Supremo, seus papéis e seus críticos. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI277513,21048Democracia+nao+se+limita+ao+voto+e+feita+de+debate+publico+que+deve>>. Acesso em: 24 set. 2018.

¹¹⁸ “A legitimidade democrática da jurisdição constitucional tem sido assentada com base em dois fundamentos principais: a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos”. BARROSO, Luís, Roberto. A Razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o Governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Número Especial. 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf>>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

conformar os protocolos democráticos a seu juízo de conveniência. No mais, justifica-se essa posição pelo consenso existente de que a democracia não pode se limitar ao mero governo da maioria, mas sim, a um regime que observe e respeite os valores fundamentais¹¹⁹.

Assim, fica claro que os modelos de democracia explanados até o momento referem-se substancialmente a concepções de aplicabilidade prática do regime, por meio dos quais se busca em última instância o escopo principal do alcance da soberania popular e contemporaneamente, igualmente a proteção e defesa dos valores fundamentais, isso como aventado quanto à democracia constitucional.

Contudo, em que pese estes fundamentos, ainda não se pode olvidar da existência de outras concepções de modelo democrático, as quais possuem ligação não com a simples aplicação prática do referido regime político, mas sim com a sua própria justificação e escopo. Neste ponto, torna-se oportuno destacar as lições de Jürgen Habermas, em sua obra “A Inclusão do Outro – estudos de teoria política”, quando pondera sobre a existência de três modelos de democracia normativa.

Destarte, na referida obra, o autor debate as diferenças existentes entre as concepções de finalidade da democracia na visão liberal e republicana, ressaltando a polêmica oriunda da contraposição destes, eis que possuem visões distintas quanto à finalidade do modelo democrático como regime político do Estado Moderno. Uma vez feita estas ponderações, Habermas ainda pondera quanto a um terceiro conceito normativo de democracia, por meio do qual poderá se voltar a explanação de modelo deliberativo.

Assim, no âmbito do modelo liberal, pondera o autor que caberá ao processo democrático programar o Estado para que este se volte ao interesse da sociedade, visto que neste aspecto do modelo democrático existe uma espécie de separação entre sociedade e Estado, sendo que a democracia enquanto regime político teria a função de mediar, congregar e impor os interesses sociais face ao aparato estatal¹²⁰.

¹¹⁹ “A legitimidade democrática da jurisdição constitucional tem sido assentada com base em dois fundamentos principais: a) a proteção dos direitos fundamentais, que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de serem atropelados por deliberação política majoritária; e b) a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos”. BARROSO, Luís, Roberto. A Razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o Governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Número Especial. 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf>>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

¹²⁰ “Na concepção “liberal”, esse processo cumpre a tarefa de programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade: imagina-se o Estado como aparato da administração pública, e a

Deste modo, o modelo normativo liberal de democracia entende que o regime político, por meio de seus mecanismos e instituições, deve atuar como instrumento de ação estratégica de atores sociais que pleiteiam o poder, nas palavras de Marcos Nobre, pode ser o regime democrático representado como um “mecanismo de agregação de interesses e de imposição de fins coletivos à sua execução político-estatal”, devido à existência de uma separação entre sociedade e Estado¹²¹.

Neste ponto, nota-se uma profunda separação entre o conceito de Estado e democracia, sendo que no âmbito do modelo liberal o regime democrático não pode ser visto como modelo político que mais se adequa aos escopos do Estado como forma de organização social, mas sim, constitui a democracia um mecanismo de proteção da sociedade frente a Estado, encontrando-se esta limitada a um mero sistema organizacional pautado por uma economia de mercado e relações entre pessoas privadas¹²².

Assim, no âmbito do modelo liberal, a existência de interesses de ordem econômica no seio das sociedades democráticas não pode ser visto como mera consequência inerente à realidade de um mundo capitalista, sobre a qual deva ser impostos limites e mecanismos de controle¹²³. Quando das democracias liberais, o escopo econômico transmutasse como principal finalidade da sociedade, sendo que o objetivo do regime democrático se limita meramente a conformação deste frente ao aparato estatal.

Em outro norte, na concepção republicana de democracia, o referido regime

sociedade como sistema de circulação de pessoas em particular e do trabalho social dessas pessoas, essa estrutura segundo leis de mercado. A política, sob essa perspectiva, w no sentido de formação política da vontade dos cidadãos, tem a função de congregar e impor interesses sociais em particular mediante um aparato estatal já especializado no uso administrativo do poder político para fins coletivos”. HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 270.

¹²¹ NOBRE, Marcos, *apud* CORVAL. Paulo R. Dos S. Democracia Representativa Revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/512458>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

¹²² HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

¹²³ “Naturalmente, não se deve cultivar a ingenuidade de negar a importância dos interesses econômicos privados em uma sociedade capitalista e aberta. Eles sempre existirão e é inevitável que seja assim. A questão aqui é de se imporem limites, trazendo transparência e accountability também para a relação entre dinheiro e política”.

BARROSO, Luís Roberto. Reforma Política no Brasil: Os Consensos Possíveis e o Caminho do Meio. Disponível

em:<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Reforma_Politica_Texto_em_portugues_Versao_final.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

político não é visto como mero mediador entre os interesses da sociedade e o aparato estatal, mas sim, como instrumento constitutivo do processo civilizatório, demonstrando a necessidade de construção de um contexto de vida ético, por meio do qual aflore a conclusão de interdependência entre os componentes da sociedade, ante a compreensão de que seu surgimento se dera de forma natural e voluntária, justamente devido a esta necessidade de auxílio mútuo¹²⁴.

Destarte, como ponderado por Habermas, quando do modelo de democracia republicano, juntamente com a instância de regulamentação hierárquica, representada pelo aparato estatal e a instância de descentralização representada pelo mercado, surge à solidariedade, atrelada a constante orientação de busca pelo bem comum, constituindo-se assim, uma terceira fonte de integração social no âmbito do regime democrático¹²⁵.

Tais visões distintas do escopo de democracia lançam reflexos inclusive sobre qual a concepção de cidadão que cada modalidade do regime ostenta. Ora, para a democracia liberal o status de cidadão encontra-se delimitado de acordo com os direitos individuais que estes dispõem em face do Estado e seus semelhantes. Destarte, nesta concepção, poderão os cidadãos contar com a proteção do Estado, desde que defendam seus respectivos escopos em acordo as leis postas, incluindo-se igualmente nesta proteção o resguardo a intromissões estatais indevidas¹²⁶.

Com isso, na visão liberal, os direitos subjetivos dos cidadãos são direitos negativos, que lhes asseguram uma margem de escolha no âmbito da defesa de seus interesses privados, os protegendo de eventuais coações externas. Quanto aos direitos políticos, mantem-se a mesma concepção, estes são vistos como forma de efetivação dos interesses privados do cidadão, sendo que por meio das eleições é permitido ao corpo social conformar seus objetivos de ordem pessoal, para fins de se formar uma vontade política, apta a exercer influência sobre o aparato estatal¹²⁷.

Na concepção republicana, porém, a cidadania não é vista de acordo com a mera existência de liberdades negativas, mas sim, como possuidora de direitos

¹²⁴ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 270.

¹²⁵ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

¹²⁶ Ibid., p. 271.

¹²⁷ “Dessa forma os cidadãos, em seu papel de integrantes da vida política, podem controlar em que medida o poder do Estado se exerce no interesse deles próprios como pessoas privadas”. HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

positivos, os quais garantem não a liberdade de coações externas, mas o direito de participação em uma prática comum, por meio da qual os cidadãos efetivamente podem alcançar seus objetivos¹²⁸. Destarte, nesta visão o processo político não visa somente controlar o Estado, tampouco realizar a intermediação deste com a sociedade, mas sim, oportunizar a existência de uma comunidade política livre, formada por indivíduos independentes iguais¹²⁹.

Assim, no âmbito do modelo republicano o Estado em nenhum momento é visto como uma força originária, a qual somente origina-se por meio da prática de autodeterminação dos cidadãos, sendo que esta encontra sua legitimação justamente na existência de uma defesa institucionalizada desta liberdade pública. Destarte, a justificação do Estado não encontra-se na defesa dos direitos subjetivos, mas na existência de um processo de inclusão, por meio do qual todos os cidadãos possam chegar a um consenso de quais são os objetivos que correspondem ao interesse comum, sem observância a meros objetivos pessoais¹³⁰.

Outro grande ponto de divergência existente entre as duas concepções de modelo democrático reside quanto a finalidade que deve ser conferida ao ordenamento jurídico ou mesmo quanto ao próprio conceito de direito. Destarte, seguindo a lógica de separação entre Estado e sociedade, o ideal liberal conclui que o sentido da ordem jurídica reside em: “constatar em cada caso individual quais são os direitos cabíveis a que indivíduos”¹³¹.

De outro lado, na visão republicana o conceito de ordem jurídica apresenta um aspecto mais qualificado, na medida em que os direitos subjetivos que se mostram aplicáveis a cada caso concreto no modelo liberal são vistos como decorrência da existência de um ordenamento jurídico que além de possibilitar, também garante a integral existência de uma convivência autônoma e igualitária, fundada no mútuo respeito entre os cidadãos¹³².

Assim, na visão liberal o ordenamento jurídico é construído mediante a nomeação de direitos subjetivos a cada caso individualmente trazido a análise, enquanto no aspecto republicano vigora o primado da ordem jurídica, incumbindo a

¹²⁸ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 272.

¹²⁹ Ibid., p. 41.

¹³⁰ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 272.

¹³¹ Ibid., p. 273.

¹³² HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 41, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

esta a atribuição de igual valoração a integridade do indivíduo e seus direitos, como também a comunidade na qual estes se reconhecem como partícipes e seres humanos¹³³.

Por fim, a última divergência destacada entre os modelos liberal e republicano reside quanto a natureza do processo político. Tal ponto já fora indiretamente abordado nesta sucinta análise descritiva das lições de Jürgen Habermas, contudo, em linhas gerais, pode-se concluir que no âmbito do aspecto liberal, o processo político é compreendido tal quais os institutos de representação no âmbito das democracias indiretas de vigência meramente formalista.

Ora, no modelo liberal o processo de construção do debate político, tanto na opinião pública, quanto no parlamento, é delimitado pela disputa entre os atores políticos que visam o alcance ou a manutenção de posições de poder, destacando-se que o sucesso destes é firmado pelo número de votos atingidos, ante a manifestação dos cidadãos por meio das eleições, os quais quando do sufrágio, seguem os mesmos parâmetros observados para as decisões de mercado¹³⁴.

Já na visão republicana o parâmetro que orienta o processo político não reside na visão de mercado, mas sim a existência de uma interlocução entre os cidadãos, para que por meio desta, estes possam conseguir alcançar um entendimento mútuo, o qual permita a efetivação de uma plena autodeterminação por parte de todos os cidadãos do Estado. Assim, o debate político não apenas legitima o alcance de posições de poder, mas também vincula o exercício do poder administrativo as opiniões e leis nascidas do processo democrático.¹³⁵

Destarte, encerrada esta sucinta explanação descritiva quanto aos dois modelos de democracia em estudo, irá se destacar o aspecto de democracia defendido por Habermas, o qual, segundo as ponderações do próprio autor, objetivou conformar as qualidades de cada modelo, com fins de se construir uma modalidade de democracia coerente com a essência do regime e factível frente a realidade do Estado Moderno e das sociedades de mercado.

Para construir sua defesa de política deliberativa, Habermas destaca a nobreza do modelo republicano ao pautar-se pela organização social dos cidadãos

¹³³ Ibid., p. 273.

¹³⁴ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 42/43, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

¹³⁵ HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 275/276.

entorno de um processo comunicativo que impossibilita da derivação da vontade coletiva de um mero arranjo institucional de interesses privados conflitantes. Contudo, o próprio autor firma que o idealismo excessivo do sistema constitui um problema prático, na medida em que não se mostra factível que o debate político sempre se encontrará sedimentado em cidadãos virtuosos, pautados pelo bem comum¹³⁶.

Assim, em que pese firmar a importância da existência de debates quanto à forma de tratamento das minorias e grupos marginalizados, bem como de discussões pautadas em discursos éticos quanto à compreensão que os cidadãos devem empregar a si mesmos enquanto integrantes de um determinado Estado, nação ou mesmo habitantes de certa localidade, Habermas destaca que o desenrolar do debate social muitas vezes terá de levar em questão metas politicamente relevantes que trarão em seu bojo interesses que inevitavelmente não compartilharão destes valores¹³⁷.

Desta feita, o autor defende a existência de formas de comunicação suficientemente institucionalizadas, como meio de permitir que o processo político consiga gerar resultados racionais frente à existência de interesses e orientações valorativas que inevitavelmente entrem em conflito no âmbito da sociedade. Habermas conclui que por meio de discursos puramente éticos não será possível à existência de um ponto de consenso, motivo pelo qual defende a criação de um sistema que permita o alcance de resultados palatáveis para todas as partes¹³⁸.

Diante destes objetivos, a teoria do discurso desenvolvida pelo autor congrega ambos os modelos democráticos destacados, com fins de se criar um conceito de procedimento que possa alcançar um meio de deliberação e tomada de decisões, apto a permitir a existência de um regime democrático que se mostre atento aos direitos fundamentais e as necessidades das minorias e marginalizados, mas também não despreze completamente a necessidade de conferir-se atenção as pautas de ordem pragmática.

Assim, a essência da teoria desenvolvida por Habermas reside em

¹³⁶Ibid., p. 44.

¹³⁷“Mas, em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas que de modo algum podem-se considerar constitutivos da identidade da comunidade em seu conjunto, isto é, de uma inteira forma de vida compartilhada intersubjetivamente”. HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 44, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

¹³⁸Ibid., p. 44.

institucionalizar os canais de deliberação e busca da vontade comum, sem, contudo relegar a um plano secundário a necessidade da existência do Estado, em contrário, esta teoria visualiza os direitos fundamentais e o Estado de Direito, como o meio natural à institucionalização dos canais de comunicação do regime democrático¹³⁹. Destarte, por meio da teoria do discurso Habermas não somente conferiu novo norte a concepção finalística da democracia, como também demonstrou a existência de meios para seu alcance prático.

No mais, encerrada esta sucinta análise, pode-se perceber que as concepções de democracia aqui analisadas não se mostram excludentes, mas sim aptas a convergirem para a existência de um modelo democrático deliberativo que consiga não somente defender em sua essência a soberania da vontade popular, mas também mostre-se apto por meio da institucionalização estatal a alcançar resultados factíveis, sem sucumbir a interesses de ordem meramente pragmática, justamente pela inexistência de mecanismos institucionais de conformação.

A partir deste momento irá se ponderar quanto aos meios de institucionalização do regime democrático, debatendo-se aos mecanismos adotados no âmbito do desenvolvimento da democracia brasileira para a tentativa de institucionalização dos canais de debate popular, como forma de desenvolver-se um modelo democrático pautado na concepção da vontade coletiva por meio da deliberação popular. Não obstante, na análise de um regime democrático jovem como o brasileiro é certo que o presente trabalho residirá no campo descritivo propositivo.

2.5 O CONSTITUCIONALISMO COMO GARANTIDOR DA DEMOCRACIA

Inicialmente deve-se ponderar que apesar de Habermas asseverar que sua teoria do discurso não opera em um todo concentrado na figura do Estado e tampouco se localiza em um sistema previsto exclusivamente no âmbito de normas constitucionais, não pode-se olvidar da importância desempenhada pelo constitucionalismo na institucionalização da democracia moderna, destacando-se ainda que o objetivo principal reside na realização de um debate conformativo das diversas concepções de democracia aventadas.

¹³⁹ Ibid.,p. 43.

Apenas para se introduzir a importância do ordenamento constitucional para a vigência da democracia, deve-se destacar que quando da Revolução Francesa a sociedade revolta buscou a conquista de direitos e garantias por meio do rompimento da velha ordem vigente e de todas as deturpações que lhe acompanhavam, com a consequente entrega dos poderes do Estado aos representantes do povo consubstanciados no parlamento¹⁴⁰.

Contudo, em outros momentos históricos, a busca pela garantia de direitos e participação democrática se deu justamente com o enfrentamento dos representantes investidos nos poderes do Estado. No caso do processo de independência dos Estados Unidos, por exemplo, a conquista destes direitos se deu justamente na luta frente ao Parlamento Inglês, o qual empregava um inequívoco abuso de poder face as então colônias americanas¹⁴¹.

Diante disso, o temor que permeou todo o processo emancipatório dos Estados Unidos era justamente o da ocorrência de abuso de poder por parte do Poder Legislativo, face essa carga histórica destacada. Por este motivo, a defesa dos direitos fundamentais não foi conferida pelos norte-americanos ao Parlamento ou mesmo ao Presidente República, mas sim a Constituição. Em outras palavras, o poder constituído encontra-se limitado a uma lista de direitos individuais elencados pelo texto constitucional instituído pelo povo¹⁴².

Em outro contexto histórico, mas embasado pela mesma justificativa de obstar posteriores abusos de poder por parte do Estado frente ao indivíduo, como inclusive já destacado na introdução deste trabalho, a Constituição da República Italiana de 1947, já consignou em texto que: “A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais

¹⁴⁰ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53.

¹⁴¹ “Imposições tributárias e outras referentes a atividades econômicas e ao comércio romperam a harmonia com a metrópole. As relações estornaram-se tensas ao longo da década de 1760 [...]. Por esses acontecimentos, a Constituição dos Estados Unidos da América credencia-se como vanguardista na consolidação dos direitos conquistados ao longo de um processo revolucionário cujo acontecimento embrionário mais ressaltante foi a repulsa contra um governo arbitrário, indolente à ausência de representação das colônias no Parlamento, o que deslegitimava as leis da coroa na América”. GEBARA, Gassen Zaki. O constitucionalismo nos Estados Unidos da América: das treze colônias à república federativa presidencialista. **Revista Jurídica Unigran**, v. 12, n. 23, p. 57–76, jan./jun., 2010. Disponível em: <https://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/23/artigos/artigo04.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018, p. 6.

¹⁴² GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia**: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54.

onde se desenvolve a sua personalidade [...]”¹⁴³.

Seguindo a mesma linha a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, positivou em seu artigo 1º que: “a dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público”¹⁴⁴, sendo que como já anteriormente destacado, pelos mesmos motivos, as Constituições atuais de Portugal, Espanha e Brasil também seguiram tal norte.¹⁴⁵

Destarte, em sentido estritamente jurídico, podemos definir o termo Constituição como um conjunto de normas superiores com o objetivo principal, mas não único, de regulamentar e limitar o exercício do poder político pelos investidos na organização estatal¹⁴⁶, de forma a estabelecer, manter e proteger, o núcleo duro de princípios e valores entendidos como indispensáveis para a manutenção do Estado, tal qual fora constituído, defendendo-os inclusive do alvedrio daqueles que temporariamente se encontram investidos em seu poder.

Contudo, é cediço que tal definição não é capaz de expressar toda a valoração histórica do ordenamento constitucional para o Estado Moderno, já que a configuração do constitucionalismo atual é fruto de uma longa evolução histórica, sendo que para diversos doutrinadores é possível se encontrar manifestações esparsas semelhantes aos ditames dos Estados Constitucionais em várias civilizações da antiguidade¹⁴⁷.

Desta forma, como já dito, em linhas gerais, o texto constitucional objetiva majoritariamente proteger os indivíduos componentes do corpo social de determinado Estado, seja pela limitação dos poderes das autoridades estatais ou mesmo estabelecendo direitos e garantias em favor das massas sociais.

A referida definição ganha ainda mais importância dada à relevância do ideal constitucional na luta contra o absolutismo do Estado Medieval, tornando-se

¹⁴³ DEUTSCHER BUNDESTAG, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradução Assis Mendonça, Berlim, 2011, p. 18.

¹⁴⁴ ITALIA Costituzione Italiana. **Costituzione. Costituzione della Repubblica Italiana**. Roma: Senato della Repubblica, 1947. Disponível em: <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titolo4.html>. Acesso em: 05 jun. 2018, p. 5-6.

¹⁴⁵ Os mesmos motivos históricos justificaram a declaração do art. 1º da Constituição Portuguesa segundo o qual "Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária" e também a Constituição espanhola, cujo art. 10, nº1, estatui que "a dignidade da pessoa, os direitos invioláveis que lhe são inerentes, o livre desenvolvimento da personalidade, o respeito à lei e aos direitos dos demais são fundamentos da ordem política e da paz social". SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 90.

¹⁴⁶ SANTOS, Sérgio R. L. **Manual de teoria da constituição**. São Paulo: RT, 2008, p. 25.

¹⁴⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 197.

oportuno destacar a proeminência do movimento iluminista nos séculos XVII e XVIII, apregoando há necessidade de que os Estados possuíssem uma Constituição escrita, republicana e com eficácia superior a legislação ordinária¹⁴⁸.

Na esteira do já exposto, podemos afirmar que a Constituição é responsável por fundar ou reconstruir o Estado, estabelecendo e limitando o exercício de seu poder político, elencando direitos fundamentais e valores públicos, como também, regulamentando a produção legislativa ordinária e suas limitações¹⁴⁹. Desta forma, resta claro que no âmbito do Estado Moderno, o texto constitucional se configura em uma indispensável garantia ao desenvolvimento democrático, na medida em que será este a externar o modelo político objetivado pelo Estado.

Neste ponto, torna-se indispensável lembrar a clássica lição de Ferdinand Lassalle, ao afirmar que enquanto lei fundamental do Estado, a Constituição deve se configurar em uma normatização básica, capaz de constituir o fundamento das demais leis e instituições existentes no país, de forma a constituir: “uma força ativa que faz, por uma exigência da necessidade, que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes no país sejam o que realmente são”¹⁵⁰.

Desta forma, o regime político adotado no âmbito do Estado guardará total e irrestrita relação com o perfil de Constituição implantada como sua Lei Fundamental, sendo que no curso da história diversos textos constitucionais foram responsáveis por fazerem surgir e desaparecer democracias, ainda destacando-se que em outras realidades, algumas Cartas, em que pese ditas democráticas, não conseguiram efetivar o modelo democrático no âmbito do Estado.

Deve-se ponderar que existem diversos critérios para a classificação dos tipos de constituição, sendo que na doutrina inexistente um consenso quanto às nomenclaturas a serem utilizadas, destacando-se que na maioria dos casos um texto constitucional pode se enquadrar em diversas tipologias identificadas, isso a depender do critério de classificação aplicado¹⁵¹. Contudo, tal ponto não se mostra pertinente a presente pesquisa.

Destarte, diante do que já fora exposto, pode-se concluir que o texto

¹⁴⁸ FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 136.

¹⁴⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.99-100.

¹⁵⁰ LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 10.

¹⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 70.

constitucional estabelece uma espécie de carta para o futuro, positivando em seu discorrer o Estado que se objetiva criar ou recriar. Porém, de nada adiantaria a confecção da Constituição com estes excelsos propósitos, se esta posteriormente permanecesse indefesa frente ao alvedrio dos investidos no poder público, não conseguindo inclusive alcançar a indispensável eficácia normativa de seus ditames.

Neste ponto, necessário se faz a retomada das lições de Ferdinand Lassalle, na qual este defende a tese de que o texto constitucional deve necessariamente refletir o conjunto de forças sociais existentes no âmbito da sociedade, as quais ele denominou Constituição real, sob pena da ordem constitucional positivada ser constantemente violada ante o confronto de seus ditames com os escopos dos fatores reais de poder vigentes no seio social do Estado¹⁵².

Diante de tal quadro, pode-se concluir que o constitucionalismo ainda não conseguiu garantir a plenitude democrática em diversos países, justamente pela conspiração oriunda dos inimigos do ideal democrático, os quais em diversas oportunidades conseguiram, por meio dos erros das democracias modernas, insuflar os interesses das poderosas classes dirigentes contra a vigência do modelo democrático¹⁵³, ou seja, a Constituição real, muitas vezes fora posta em confronto com a Constituição jurídica garantidora da democracia.

Nesta linha, são oportunas as lições de Konrad Hesse, ao asseverar que apesar de inevitavelmente existirem forças que conspiram em desfavor da Constituição de um país, é possível conferir a esta eficácia normativa, por meio da adaptação dos ditames constitucionais a realidade fática, cuidando-se inclusive para que seu texto isso permita, desenvolvendo-se uma *práxis* constitucional no seio social, prestigiando-se, sobretudo a interpretação constitucional como forma de conformação de seus ditames a realidade fática¹⁵⁴.

¹⁵² “Onde a Constituição escrita não corresponder a real, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar no qual, mais dia menos dia, a constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real, a das verdadeiras forças vitais do país”. LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 33.

¹⁵³ MARITAIN, Jacques. **Tragédia das democracias**. Cristianismo e democracia. Tradução Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: AGIR, 1957, p 33.

¹⁵⁴ “Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua *práxis*. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente. Todos os interesses momentâneos – ainda quando realizados – não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que sua observância se revela incômoda”. HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 21-22.

Diante do exposto, fica claro que a simples existência de um texto constitucional não se configura como garantia da existência de um regime democrático, sendo que no curso da história foram várias as Constituições responsáveis por suplantar a democracia e implantar um regime autocrático, isso como se verá no próximo tópico, ante o estudo do constitucionalismo brasileiro.

Porém, mesmo nos casos em que a ordem constitucional posta visa expressamente implantar e garantir a democracia, tal escopo ainda não se mostrará facilmente acessível se não houver no âmbito da sociedade a já mencionada *práxis* constitucional, permitindo não somente que os cidadãos consigam mensurar a importância do constitucionalismo na garantia da democracia, mas também, se vejam participativos do debate constitucional do Estado.

Neste ponto, destacam-se as lições de Peter Häberle, ao asseverar que a democracia não se pode desenrolar com a simples delegação formal de poderes feita pelo povo em favor dos órgãos estatais por meio de eleições, ou seja, o indivíduo não pode ser reduzido a um mero referencial quantitativo, conferidor de legitimidade democrática a tomada de decisões do Estado, devendo igualmente ser visto como um dos componentes da interpretação constitucional¹⁵⁵.

Contudo, para que esta realidade seja alcançada, torna-se indispensável à existência de instituições e mecanismos capazes de possibilitarem a livre manifestação social quanto ao debate constitucional, destacando-se a necessidade de existência de partidos políticos com capilaridade popular, de um debate acadêmico qualificado, difuso e aberto, como também a atuação de grupos representativos da sociedade civil organizada, para que por meio destes, possam os indivíduos, de acordo com a sua ideologia, externar a sua visão da interpretação constitucional.

O emprego de mecanismos de participação popular direta quando do processo de reforma constitucional também se mostra extremamente salutar, objetivando que a sociedade possa de fato influir nas questões constitucionais, sem a intervenção das muitas vezes rasas técnicas do modelo representativo, evitando que o regime democrático pereça em sua essência, limitando-se a mera repetição de ritos, sem qualquer respaldo popular.

¹⁵⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 36-37.

No próximo tópico se buscará realizar um levantamento quanto à realidade institucional brasileira no âmbito das diversas Constituições outorgadas e promulgadas desde a independência do Brasil. O levantamento objetiva demonstrar qual carga histórica vincula o debate democrático nacional, de forma a se explorar eventuais avanços já conquistados e aventar-se aprimoramentos para o futuro.

3 UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS REGIMES CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS E A DEMOCRACIA

A primeira tentativa de elaboração de um documento com força constitucional no Brasil pode ser remontada a confecção do “projeto de lei orgânica”, elaborado pelo então Governo Provisório da Revolução de 1817¹⁵⁶ realizada em Pernambuco. O texto elaborado por Antônio Carlos Ribeiro de Andrada criava a Lei Fundamental da pretensa República fundada pelo movimento separatista, o qual contava com forte influência francesa e espanhola¹⁵⁷.

Contudo, abandonando-se a carta da Revolução de Pernambuco, o constitucionalismo brasileiro, pelas lições de José Afonso da Silva, se desenvolveu em duas fases absolutamente distintas: a monárquica e a republicana, sendo que desde a outorga da primeira Constituição, em 1824, ainda no Império, o Brasil já possuiu oito textos constitucionais distintos¹⁵⁸, considerando-se para tanto a Emenda Constitucional 1/69¹⁵⁹ e a atual Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, a qual já sofreu quase uma centena de emendas.

O período imperial permanece até os tempos atuais como o mais longo lapso temporal de estabilidade institucional do Brasil, sendo que nas palavras de Paulo Bonavides este fora marcado pelo equilíbrio de duas forças antagônicas, representadas pelo princípio representativo, consistente na existência de uma espécie de sistema parlamentarista introduzido por mecanismos institucionais, e pelo princípio absolutista, representado pela concentração de poderes na pessoa do imperador, por meio do exercício dos poderes executivos e moderador¹⁶⁰.

Com o advento do regime republicano o Brasil parecia romper com as características autocráticas do modelo imperial. A positivação do novo texto

¹⁵⁶ “Revolução Pernambucana foi tentativa separatista de Pernambuco. Influências: republicanismo, constitucionalismo e liberalismo. Revolta de características elitistas e populares”. SOARES, Rodrigo Goyena. **História do Brasil I: o tempo das monarquias**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 54.

¹⁵⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 159.

¹⁵⁸ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 25.

¹⁵⁹ “Em 1969, a Junta composta pelos Ministros que chefiavam cada uma das três Armas, e que assumiu o governo, depois de declarada a incapacidade, por motivo de saúde, do Presidente da República, promoveu uma alargada reforma da Constituição de 1967, por meio de ato que ganhou o nome de Emenda Constitucional n. 1/69.(...)Não poucos autores veem na Emenda n. 1/69 uma nova Constituição, outorgada pela Junta Militar”. MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 100.

¹⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 364.

constitucional implantando o modelo federativo de Estado e estabelecendo a existência de poderes formalmente independentes criaram o prelúdio de uma nova ordem democrática nacional, contudo, uma sucessão de movimentos conspiratórios e Golpes de Estado, obstaram a existência de uma ininterrupta linha de aperfeiçoamento democrático no Brasil.

3.1 O PERÍODO MONÁRQUICO E A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL

Inicialmente, com a síntese necessária, iremos realizar um breve panorama dos fatos que desencadearam o processo de separação do Brasil de sua metrópole, tornando-o de fato um Estado independente, com soberania e governo autônomo.

Durante o chamado período colonial, o Brasil estava subordinado ao governo monárquico unitário do Estado Português, país este responsável por sua descoberta e colonização. Com a explosão das guerras napoleônicas, a consequente ameaça francesa ao governo da metrópole forçou no ano de 1808 a transferência da família real portuguesa para a então colônia brasileira.

Posteriormente, com a derrota francesa, as monarquias europeias reuniram-se no chamado Congresso de Viena, que tinha como objetivo redesenhar as fronteiras da Europa que haviam sido alteradas pela guerra, ocorre que Estados que não possuíssem governo instalado em seu território não poderiam participar da Cúpula.

Como o governo português encontrava-se ainda sediado no Brasil, em 1815, o então Príncipe Regente D. João VI assinou um decreto imperial que elevava a colônia a condição de reino, criando-se o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, fazendo com que o Brasil ficasse no mesmo patamar que sua antiga metrópole.

Nos anos que se seguiram, o governo do reino permaneceu sediado no Rio de Janeiro, porém em 1821, com o aumento da tensão política em Portugal a família real é obrigada a regressar, permanecendo o Príncipe Pedro de Alcântara como Regente do Brasil. Com o retorno da família real, o parlamento português passou a adotar uma série de medidas com o objetivo de retornar o Brasil à condição prática de colônia, mesmo que formalmente este possuísse a titulação de Reino.

Em 1821, após uma série de limitações impostas ao governo brasileiro, o Príncipe Regente recebeu a ordem de retorno à Portugal, porém D. Pedro recusou-

se a cumprir a determinação, permanecendo no Brasil, com isto o parlamento português impôs outra série de limitações aos poderes do Reino do Brasil, a animosidade chegou a seu clímax em 1822, quando as relações recíprocas restaram insustentáveis, em setembro deste ano o Príncipe Regente D. Pedro proclamou a independência do Brasil.

A criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, a regência exercida por D. Pedro durante os primeiros anos do Brasil como Estado, bem como, sua vital atuação no processo de efetiva independência do Brasil de sua antiga metrópole, fez com que o novo Estado Brasileiro optasse inicialmente pela forma de Governo Monárquico.

A monarquia brasileira era constitucional, ou seja, o imperador, ao menos em tese, teria seus poderes limitados pela lei. Porém, a Constituição Imperial¹⁶¹, outorgada na data de 25 de março de 1824, em nome da “Santíssima Trindade”, previa poderes amplos e quase absolutos ao monarca.

Deve-se ressaltar que o processo constitucional brasileiro foi instável, tendo se iniciado inclusive antes mesmo do efetivo rompimento de relações com Portugal, sendo que a edição do decreto de 16 de fevereiro de 1822, por meio do qual D. Pedro I estabeleceu a existência de um conselho de Procuradores das Províncias, os quais por estas deveriam ser eleitos para posteriores reuniões na Corte, pode ser visto como primeiro ato embrionário do regime constitucional brasileiro¹⁶².

Contudo, por força de expressa convocação do então príncipe regente, a Assembleia Constituinte se reuniu precisamente pela primeira vez em 03 de maio de 1823, a qual fora composta integralmente por membros da aristocracia intelectual e da nobreza agrária, visto que o então modelo eleitoral censitário obstou uma composição mais difusa de seus componentes¹⁶³.

Contudo, ante a existência de diversos desentendimentos com o monarca, a Constituinte acabou por ser dissolvida em 12 de novembro 1823, ante um

¹⁶¹ “Constituição de 1824 não serviu apenas para os momentos de estabilidade política, conseguida, no Império, a partir da Praieira (1848-1849), que foi a última rebelião de caráter político no período monárquico. Serviu, também, com a mesma eficiência, para as fases de crise que se multiplicaram numa sucessão interminável de revoltas, rebeliões e insurreições, entre 1824 e 1848. mais do que isso: foi sob esse mesmo texto, emendado apenas uma vez, que se processou, sem riscos de graves rupturas, a evolução histórica de toda a Monarquia”. NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 10.

¹⁶² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 146.

¹⁶³ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 46.

movimento de origens militares, liderado pelo próprio Imperador. A Constituição Imperial fora então elaborada por um Conselho de Estado, composto por dez membros, incluindo o próprio imperador, o qual, em 24 de março de 1824 outorgou a Constituição Política do Império do Brasil¹⁶⁴.

O Brasil seguindo influência portuguesa adotou o sistema de Estado unitário, uma clara demonstração de concentração de poder, o próprio artigo primeiro da Constituição vedava qualquer tipo de tentativa de federalismo.

A Constituição de 1824 fora à única, que se tem registro, a adotar o modelo tetradimensional de poderes de Benjamin Constant, sendo que nas palavras de Paulo Bonavides, a aplicação prática redundou o Poder Moderador como o “poder dos poderes”, tendo tal realidade em muito contribuído para deterioração do regime monárquico, ante a ausência de descentralização de poderes e falta de autonomia provincial¹⁶⁵.

Deve-se ressaltar que em sua essência, a fórmula organizacional idealizada por Constant objetivava a existência de um poder conferido à pessoa do monarca, que possibilitasse a existência de um poder estatal neutro, capaz de conformar, sem a vinculação de paixões ideológicas e interesses pessoais, todas as correntes de opiniões existentes no âmbito do Estado, visando sempre à manutenção da ordem e da liberdade, livre de qualquer perspectiva de poder momentânea¹⁶⁶.

No Brasil Imperial o Poder Moderador fora inserido na Carta Política como sendo a “chave de toda a organização política” do Estado pertencendo ao monarca e lhe concedendo as mais amplas atribuições, o artigo 98¹⁶⁷ da Constituição Política do Império do Brazil, assim dispunha:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente

¹⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, 363-364.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 363-364.

¹⁶⁶ CONSTANT, Benjamin. **Curso de política constitucional**. Traducido libremente al español. Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820, p. 40.

¹⁶⁷ “Essa redação revela mais o conceito doutrinário que jurídico do que deveria ser o “quarto poder”. E é nessa concepção que reside, efetivamente, a chave da organização política do Império. Aí se erige a preeminência da figura do Monarca, o caráter dominante e incontrastável de seu papel e a compatibilização da vocação autoritária de toda monarquia, com o seu poder transmitido hereditariamente, com as aspirações democráticas do constitucionalismo que explodiu como realidade política, a partir do fim do séc. XVIII, com a independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa de 1789. mas é exatamente aí, na conciliação dessas tendências, na realidade opostas e conflitantes” NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 31.

vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

No mesmo sentido o artigo 99 da Constituição do Império determinava: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.” A constituição ainda listava uma serie garantias e atribuições ao Imperador, que por apreço a brevidade não serão reproduzidas, o importante é destacar que qualquer tipo de vinculação legal existente era sempre amplamente genérica, assim o Imperador não possuía dificuldades em ajustar a norma jurídica à sua vontade.

Assim, como detentor do Poder Moderador, tinha o soberano à prerrogativa de intervir em todos dos demais poderes do Estado, podendo no âmbito do legislativo dissolver a Câmara dos Deputados e escolher senadores, intervir no judiciário ao suspender magistrados e atuar livremente no executivo ao nomear e exonerar os ministros de Estado, dirigindo, portanto todo o mecanismo administrativo do país¹⁶⁸.

Contudo, apesar de ter sido revestida da antipatia inerente as Cartas outorgadas, a Constituição de 1824 nas palavras de Afonso Arinos de Melo Franco foi responsável pela solidificação do modelo político que confirmou a nossa independência, consolidou a unidade nacional e apesar dos graves vícios de natureza eleitoral e fraqueza dos partidos políticos, permitiu a existência de um ambiente de ordem e liberdade institucional durante a maior parte do século XIX, em amplo contraste com o restante da América Latina¹⁶⁹.

No decorrer do período imperial ficava cada vez mais claro que o sistema monárquico não se adequava a realidade dos novos países da América, fazendo com que o movimento republicano ganhasse cada vez mais força. Em uma grande conjuntura de desgastes, motivada pela crise econômica, atritos com a Igreja e os oligarcas cafeeiros, o Império viu suas forças esvaírem-se. Assim em 15 de novembro de 1889, um levante militar liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, proclamou a república, sem que as forças do império esboçassem qualquer reação eficaz.

Não obstante o desgaste já enfrentado pelo Império e a força crescente do

¹⁶⁸ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 78.

¹⁶⁹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 160.

movimento republicano, deve destacar que a ruptura institucional que originou a implantação do modelo republicano no Brasil foi, nas palavras de Renato Lessa, marcada por uma profunda ausência de participação popular, somada a total desconsideração dos méritos do período monárquico e da necessidade de um consistente projeto de unidade por parte dos implantadores do novo modelo estatal¹⁷⁰.

3.2 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1891

O primeiro documento com força constitucional do regime republicano do Brasil pode ser delimitado como o Decreto n° 1 de 15 de novembro de 1889, o qual proclamou “provisoriamente a República”. Como observa-se, os próprios proclamadores do regime não se atreveram a conferir diretamente legitimidade a nova forma de governo oriunda de um Golpe de Estado, optando pelo aguardo da eleição do Congresso Constituinte que confeccionaria a primeira Constituição republicana do Brasil¹⁷¹.

A primeira Constituição Republicana do Brasil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 com forte influência norte-americana; uma das grandes alterações constante no novo ordenamento foi à substituição do Estado unitário, vigente durante o Império, pela forma federalista, o artigo 1° da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, assim determinava:

Art. 1° - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Assim, com a nova Constituição, o Brasil, ao menos formalmente, implantou uma estrutura de Estado completamente avessa sua anterior, visto que não obstante a vigência da república, sob o sistema presidencialista e a implantação do federalismo, o país ainda passou a possuir uma Suprema Corte apta a invalidar os atos do poder político que fossem considerados violadores da nova ordem

¹⁷⁰ “Em menos de 24 horas, uma experiência institucional septuagenária foi erradicada, sem que os sujeitos responsáveis por tal ousadia possuíssem algum consenso minimamente suficiente para dar curso ao Brasil”. LESSA, Renato. **Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira**. São Paul: Revista dos Tribunais, 1988, p. 23.

¹⁷¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 148.

constitucional, buscou-se, portanto, uma ruptura com o modelo autocrático anteriormente vigente e um encontro com o ideal democrático da época¹⁷².

Inicialmente quanto à implantação do Estado Federal deve-se ponderar que este foi o primeiro passo dado para combater-se centralização de poder existente nos tempos da monarquia, sendo que sua implantação já havia sido inclusive tentada ainda na vigência do Império, porém, os sucessivos períodos de retrocesso democrático que se seguiram, somados a lentidão na implementação prática das reformas legislativas, fizeram com que o Brasil possua até os dias atuais características centralizadoras.

Não obstante a esta realidade ideária, não se pode olvidar que a implantação do modelo federalista, em que pese constituir um indiscutível avanço, em muito se embasou nos interesses das elites políticas provinciais, as quais desejavam se utilizar do modelo federativo como forma de dominação do poder local, ante o favorecimento proporcionado pela descentralização política, que conseqüentemente lhes fornecia autonomia e domínio das novas unidades federadas¹⁷³.

Neste ponto, destaca-se que o sistema federado implantado pelo regime republicano acabou por enfraquecer o poder central e fortalecer as forças regionais, motivo pelo qual o novo regime não conseguiria manter sua sustentação sem o apoio das lideranças estaduais. Nesta linha, o presidente Campos Salles, criou o arranjo político denominado de “Política dos Governadores”, o qual tinha como objetivo evitar conflitos entre os governos estaduais e o governo central, garantindo a vitória dos grupos políticos mais fortes no interior dos estados¹⁷⁴.

Este modelo que dominou toda primeira fase republicana brasileira tinha o seguinte funcionamento, as oligarquias políticas dominantes em cada Estado apoiavam o governo central e em troca, este não reconhecia a vitória dos candidatos oposicionistas para as Câmaras dos Estados. Para isto foi criado a Comissão Verificadora de Poderes, que tinha como função analisar as atas de votação e cassar os direitos políticos dos candidatos de oposição que viessem a ter votos

¹⁷² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 364.

¹⁷³ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 399.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 57.

suficientes para serem eleitos¹⁷⁵.

Destarte, a implantação deste modelo de deturpação da ordem democrática nacional fora fundamentado na visão de que havia no Brasil uma distribuição natural do Poder, a qual deveria ser respeitada para que o país não se torna-se ingovernável. Assim, optou-se pelo estabelecimento de um pacto não escrito, o qual impossibilitou a existência de um debate saudável ao aprimoramento da democracia, visto o reconhecimento implícito de que as oligarquias regionais deveriam ser vistas como detentoras da política estadual¹⁷⁶.

Neste ponto, deve-se destacar que este modelo político implantado pela primeira República pode ser visto como o mais destacado exemplo de suplantação dos ditames da Constituição jurídica, pelos interesses organizados de parcelas da sociedade, as quais à época representavam a conjunção dos fatores reais de poder existentes na organização social brasileira e refutavam a necessidade de alternância de poder e representação democrática, isso seguindo os já mencionados ensinamentos de Ferdinand Lassale¹⁷⁷.

Em relação aos poderes do Estado, destaca-se inicialmente que pela Constituição em comento o Poder Legislativo federal seria exercido pelo Congresso Nacional, sendo formado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, a grande peculiaridade é que à época todos os congressistas eram eleitos pelo voto majoritário e as legislaturas possuíam apenas 03 (três) anos, assim determinavam os artigos 16 e 17 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891:

Art. 16 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

§ 1º - O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

§ 2º - A eleição para Senadores e Deputados far-se-á

¹⁷⁵ FURLAN, F. Lucas; MASTELLINI, Sérgio. Evolução política brasileira. **Colloquium Humanarum**. v. 12 n. Especial 2015. Disponível em: <<http://www.unoeste.br/site/enepe/2015/suplementos/area/Humanarum/Direito/A%20EVOLU%C3%87%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20BRASILEIRA.pdf>>. Acesso em: 15. ago. 2018, p. 577.

¹⁷⁶ LESSA, Renato. **Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira**. São Paul: Revista dos Tribunais, 1988, p. 119.

¹⁷⁷ “Os problemas constitucionais não são problemas de *direito*, mas do *poder*; a *verdadeira* Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não tem valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder quem imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar”. LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 40.

simultaneamente em todo o País.
[...].§ 2º - Cada Legislatura durará três anos.

Especificamente em relação à forma de eleição dos Deputados Federais dispunha o artigo 28¹⁷⁸ e seu 1º da referida Lei Maior:

Art. 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.
§ 1º - o número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.

Tendo em vista a carga histórica da época, a referida Constituição não abordou o tema da representação proporcional, tendo sido estabelecido o critério majoritário para eleição dos congressistas, respeitando-se, contudo, a garantia de representação “da minoria”, ou seja, não buscava-se com isso a seguridade da representação proporcional da sociedade no parlamento, mas simplesmente a garantia de funcionamento da minoria opositora ao governo¹⁷⁹.

Quanto ao Senado da República, positivavam os artigos 30, 31 e 32 da Carta Política do Brasil de 1891:

Art. 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.
Art. 31 - O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.
Art. 32 - O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausências e

¹⁷⁸ “O Poder legislativo era exercido pelo Congresso com a sanção do Presidente da República, que, todavia, poderia vetar projetos de lei, mas só no todo, como nos EUA. Só depois de 1926, foi admitido o veto parcial. A legislatura era de três anos. os deputados eleitos diretamente na proporção de um para 70.000 habitantes e os senadores, três para cada estado, eram eleitos por 9 anos, renovando-se pelo terço em cada triênio. uns e outros eram invioláveis por suas palavras e opiniões no exercício do mandato e gozavam de imunidade, não podendo ser presos nem processados sem licença da Câmara, salvo flagrante”. BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras 1891**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 29.

¹⁷⁹ “Não me parece, contudo, que tenha havido simples lapso de redação: não se pode excluir, sumariamente, a hipótese de ter havido o propósito deliberado de admitir-se a representação minoritária, sem se avançar até ao princípio da proporcionalidade, o qual não contava, na época, antecedentes que justificassem a sua imediata adoção. Penso que os estadistas da Primeira República, interessados na reforma do regime, com Ruy Barbosa à frente, pensavam mais na legitimidade da representação da maioria e da minoria do que no princípio da proporcionalidade”. REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara.

Como se observa, devido à influência norte-americana, o vice-presidente da república à época, também exercia o cargo de presidente do Senado Federal, porém, possuindo somente voto de qualidade, ou seja, de desempate.

Quanto à opção de adoção do sistema de governo presidencialista em detrimento do regime parlamentarista, deve-se ponderar que esta ocorreu majoritariamente em virtude à crença dominante entre os proclamadores do novo regime, de que o modelo federal de Estado se mostrava incompatível com o sistema parlamentar de governo, sendo que tal concepção equivocada originou uma inequívoca e mútua deformação tanto do modelo federal, quanto do sistema presidencial¹⁸⁰.

Em relação às eleições para Presidente da República e Vice, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, dispunha em seu artigo 47 e parágrafos:

Art. 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos.

§ 1º - A eleição terá lugar no dia 1º de março do último ano do período presidencial, procedendo-se na Capital federal e nas Capitais dos Estados a apuração dos votos recebidos nas respectivas circunscrições. O Congresso fará a apuração na sua primeira sessão do mesmo ano, com qualquer número de membros presentes.

§ 2º - Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um, dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta. Em caso de empate considerar-se-á eleito o mais velho.

Entre as disposições constantes neste artigo, sem dúvidas a que mais chama a atenção é a constante em seu parágrafo segundo, como podemos perceber o voto para presidente era época, exercido inicialmente de forma direta, sendo eleito o candidato que obtivesse a maioria absoluta dos votos.

Porém, caso nenhum dos postulantes obtivesse essa margem no pleito, não haveria um segundo turno direto, como ocorre atualmente, neste caso, o presidente seria escolhido pelo Congresso entre os dois candidatos que tivessem obtido a melhor colocação no escrutínio, destacamos que nessa hipótese não seria exigida a maioria absoluta dos votos, tendo em vista o texto constitucional falar em “maioria

¹⁸⁰ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 399.

dos votos presentes”, ou seja, caso a votação fosse amplamente distribuída no voto popular o Congresso poderia posteriormente eleger um candidato completamente desconexo com a vontade dos cidadãos.

Quanto à possibilidade de reeleição, esta era expressamente vedada pelo artigo 43 da Constituição de 1891, que assim estabelecia: “o Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato”.

Não obstante os mencionados avanços institucionais promovidos pela Carta de 1891, a centralização de poderes promovida por sucessivos presidentes e os abusos oligárquicos promovidos pela “política dos governadores” acabaram por colapsar as instituições da primeira República, sobretudo ante ao profundo desprestígio do Parlamento, pressionado entre a concentração de poderes presidenciais e a necessidade de apoio às oligarquias estaduais¹⁸¹.

3.3 A REVOLUÇÃO DE 1930 E A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Revolução de 1930 originou-se da crise desencadeada frente à sucessão do então Presidente Washington Luiz. Desde a primeira eleição republicana em 1894, políticos dos estados de São Paulo e Minas Gerais se alternavam no poder nacional, ante a importância político-econômica destas unidades federadas.

Ocorre que a referida prática política veio a se romper quando presidente paulista Washington Luiz decidiu, após consulta ao corpo de governadores, indicar a sua sucessão outro paulista, Júlio Prestes, sendo que tal atitude causou grande revolta na elite política mineira, embasando o lançamento de uma aliança oposicionista formada pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais¹⁸².

O candidato da oposição fora o então presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, o qual teve como vice o então presidente do Estado da Paraíba, João Pessoa. Realizado o pleito, o candidato governista acabou por vitorioso, contudo, a após as eleições, sob a argumentação a existência de fraude

¹⁸¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 87.

¹⁸² FURLAN, F. Lucas; MASTELLINI, Sérgio. Evolução política brasileira. **Colloquium Humanarum**. v. 12 n. Especial 2015. Disponível em: <<http://www.unoeste.br/site/enepe/2015/suplementos/area/Humanarum/Direito/A%20EVOLU%C3%87%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20BRASILEIRA.pdf>>. Acesso em: 15. ago. 2018, p. 577.

eleitoral, a coalisão oposicionista organizou um levante armado contra o governo, o qual culminou na deposição do ainda presidente Washington Luiz pelos militares, com a posterior entrega do poder a Getúlio Vargas, o qual comandaria um Governo Provisório¹⁸³ até a convocação de novas eleições.

Deve-se destacar que como bem aventado por José Afonso da Silva, a motivação da Revolução de 1930 não pode ser limitada a simples divergência política entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, sendo que causas mais profundas, tais como a necessidade de superação de um modelo econômico arcaico, o surgimento de uma classe média urbana e a crise econômica mundial da década de 1920, podem igualmente figurar como ensejadoras do referido movimento¹⁸⁴.

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas uma nova Assembleia Nacional Constituinte foi convocada, tendo esta se reunido originariamente em 15 e novembro de 1933, sendo integrada por 214 (duzentos e catorze) representantes eleitos pelo povo e 40 (quarenta) deputados eleitos pelas classes profissionais, estes chamados de representantes classistas, sendo que o referido modelo fora importado do regime fascista italiano¹⁸⁵.

A nova Constituição foi promulgada em 1934, a qual não trouxe mudanças quanto à forma de Estado e tampouco em relação ao sistema de governo, porém destacamos ter ocorrido uma significativa descentralização de forças com a concessão de mais autonomia para as unidades federadas¹⁸⁶.

As mudanças significativas trazidas pela nova Constituição foram no âmbito do poder legislativo, o sistema eleitoral para os deputados foi alterado, no lugar do majoritário implantou-se o proporcional, quanto ao Senado, este passou a ser considerado órgão de coordenação e auxílio do Poder Legislativo, sendo a extensão dos mandatos dos senadores fixada no patamar atual de 08 (oito) anos.

¹⁸³ “Entre 1930 [...] e 16 de julho de 1934, data da promulgação da segunda Constituição republicana, decorreram quatro anos de interregno ditatorial, sob a égide de um Governo Provisório, Esse Governo se viu, porém, contestado em 1932 pela “revolução constitucionalista” deflagrada em São Paulo, e logo a seguir sufocada com o emprego de armas e a prevalência do Poder Central”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 366.

¹⁸⁴ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 63.

¹⁸⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 168.

¹⁸⁶ PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 248.

A esse respeito dispunham os artigos 22 e 23 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934:

Art. 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.

Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art. 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.

Ainda quanto a Câmara dos Deputados se faz mister destacar o fato de a nova Constituição ter reservado uma parcela dos assentos na parlamento a serem preenchidas por representantes das profissões, eleitos de forma indireta, pelo voto das associações profissionais, mantendo portanto o modelo já adotado pela Assembleia Constituinte, isso como observa-se, pela leitura dos parágrafos do artigo 23 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, que assim dispunham:

§ 1º - O número dos Deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de vinte, e deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

§ 2º - O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará com a necessária antecedência e de acordo com os últimos cálculos oficiais da população, o número de Deputados do povo que devem ser eleitos em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

§ 4º - O total dos Deputados das três primeiras categorias será no mínimo de seis sétimos da representação profissional, distribuídos igualmente entre elas, dividindo-se cada uma em círculos correspondentes ao número de Deputados que lhe caiba, dividido por dois, a fim de garantir a representação igual de empregados e de empregadores. O número de círculos da quarta categoria corresponderá ao dos seus Deputados.

§ 5º - Excetuada a quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados.

§ 6º - Os grupos serão constituídos de delegados das associações, eleitos mediante sufrágio secreto, igual e indireto por graus sucessivos.

§ 7º - Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País.

§ 8º - Ninguém poderá exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional.

§ 9º - Nas eleições realizadas em tais associações não votarão os estrangeiros.

Repare-se que Constituição procurava assegurar a representatividade dos cinco maiores ramos profissionais do país, ou seja, agropecuário, que dada a sua influencia à época, era subdividido entre agricultura e pecuária; indústria e comércio, transportes, profissões liberais e funcionários públicos, como se observa a Constituição ainda assegurava igual representatividade entre empregados e empregadores¹⁸⁷.

Em relação ao sistema de representação profissional, pondera-se que este se revela em uma modalidade complexa de eleição de representantes, sendo que muitos doutrinadores levantam diversas questões quanto a sua aplicação e possibilidade de alcance de reais efeitos práticos.¹⁸⁸ Destaca-se, porém que o referido modelo possuiu uma curta duração no âmbito nacional, tendo sido logo suprimido pela Carta que viria a ser outorgada em 1937 e nunca mais implantando por qualquer outra Constituição¹⁸⁹.

Ainda quanto à representação classista não se pode olvidar que esta fora inspirada em um modelo autocrático e implantada no Brasil em um regime de exceção, tendo como verdadeiro escopo conferir ao então governo certa margem de manobra, de forma a muitas vezes anular a vontade dos representantes eleitos diretamente pelo povo.¹⁹⁰ Tal realidade fica ainda mais clara, visto que nos trabalhos da Constituinte o próprio governo provisório externou o desejo de entregar a representação classista metade das cadeiras da Câmara dos Deputados¹⁹¹.

¹⁸⁷ “Com exceção da quarta categoria, haveria em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um, das associações de empregadores, outro, das associações de empregados (art. 23, § 5º)”. POLETTI, Ronaldo. 1934. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 39.

¹⁸⁸ AMADO, Gilberto. **Eleição e representação**. Brasília: Senado Federal, 1999, p.101.

¹⁸⁹ BARRETO, Alvaro. A representação das associações profissionais na legislação brasileira (1932-1937). **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 47, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/10075>>. Acesso em: 15 set. 2018.

¹⁹⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 168.

¹⁹¹ “Nas reuniões matinaes em que se congregavam os líderes para assentar as votações do plenário ouvimos estarrecidos um dos ministros do governo provisório confessar que, em nome deste último, se havia comprometido a dar á representação classista a metade da Câmara, ferindo assim de morte o regime democrático”. MACHADO, A. de A. O senado na constituição de 1934. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, v. 33, n. 1, p. 129, 1937. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65793>>. Acesso em: 25 out. 2018.

Por fim, ainda quanto ao Poder Legislativo, deve-se ponderar a mudança de status conferida ao Senado Federal em relação à ordem constitucional de 1891, como já ponderado, a nova Constituição trouxe o Senado como mera Casa auxiliar da Câmara dos Deputados, sendo que a este incumbia promover a coordenação dos Poderes Federais, velar pela Constituição e colaborar quando da feitura de leis sobre temas especificamente elencados pelo texto constitucional, isso ante a redação dos artigos 88 e seguintes da Carta de 1934.

Neste ponto, destaca-se que quando do início dos trabalhos da Constituinte, a maioria das bancadas visavam extinguir o Senado Federal, implantando-se um legislativo unicameral, contudo, no decorrer das atividades diversas correntes se mobilizaram na tentativa de manutenção da segunda Câmara Legislativa em prestígio ao modelo federativo sempre adotado pelo Brasil. Diante desta realidade, em um esforço conciliatório, o Senado foi mantido como órgão de Coordenação dos Poderes, resguardando algumas competências legislativas¹⁹².

Assim, muito se debateu quanto à conceituação do Senado da República, sendo que muitos advogavam a tese de que tendo a Constituição estabelecido que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados, com o auxílio do Senado, não poderia ser este integrante do mencionado Poder, sendo este uma força autônoma. Contudo, prevaleceu a tese de Pontes de Miranda, no sentido de tendo o Senado competência para legislar em determinadas matérias em igualdade com a Câmara dos Deputados, seria este inevitavelmente componente do Poder Legislativo¹⁹³.

Quanto ao Poder Executivo, foram mantidas as disposições referentes à duração do mandato presidencial e a vedação da reeleição, os artigos 51 e 52 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, assim positivavam:

Art. 51 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.
 Art. 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de

¹⁹² Ibid., p. 143-144.

¹⁹³ “Só poderá sel-o, evidentemente, do legislativo. E' o resultado a que chegou v. exa., sr. presidente, em luminosa conferência, pronunciada perante o Instituto da Ordem dos Advogados da Baía, e a que também chega, com algum esforço, Pontes de Miranda, em um dos seus eruditos comentários. E' a conclusão que parece autorizar a exigência da nossa colaboração para a perfeição de certas leis, e, ainda, a incumbência, que se confere á Secção Permanente desta casa, de zelar pelas prerogativas daquele poder, no intervalo das sessões legislativas”. MACHADO, A. de A. O senado na constituição de 1934. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, v. 33, n. 1, p. 146, 1937. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65793>>. Acesso em: 25 out. 2018.

cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta.

§ 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos.

§ 2º - Em um e outro caso, a apuração realizar-se-á, dentro de sessenta dias, pela Justiça Eleitoral, cabendo, ao seu Tribunal Superior proclamar o nome do eleito.

§ 3º - Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos.

Se no primeiro escrutínio nenhum candidato obtiver esta maioria, a eleição se fará por maioria relativa. Em caso de empate, considerar-se-á eleito o mais velho.

§ 4º - O Presidente da República, eleito na forma do parágrafo, anterior e da última parte do § 1º, exercerá o cargo pelo tempo que restava ao substituído.

Contudo, mudanças significativas foram implantadas em relação à forma de eleição do mandatário da nação, como se observa foi abolida a possibilidade de eleição indireta, que era prevista na constituição anterior em caso de nenhum dos candidatos alcançarem a maioria absoluta dos votos; tendo a Constituição de 1934, previsto a eleição para o Chefe do Executivo por maioria relativa ou simples.

3.4 A DITADURA DO ESTADO NOVO E A CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Revolução de 1930 desencadeou um período de grande turbulência política no país, tendo acirrado ainda mais os ânimos, já exaltados, ante a contaminação nacional pelas ideologias totalitárias que se disseminavam pelo mundo do pós-guerra, facilitando inclusive a estruturação de partidos radicais antagônicos no plano político nacional e desencadeando uma disputa pelo poder nacional¹⁹⁴.

Ante este clima de risco aparente a estabilidade institucional, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso Nacional, revogou a Constituição de 1934 e outorgou um novo texto constitucional em 10.11.1937. A Carta Política de 1937 foi responsável pela instituição do primeiro período reconhecidamente autoritário na república brasileira, obstando, portanto, a linha de aperfeiçoamento democrático iniciada com

¹⁹⁴ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 69-70.

a proclamação da república.

Ressalta-se que por ser um texto que visava conferir estabilidade e legitimidade jurídica a um regime ditatorial, a Constituição de 1937 teve como paradigma os textos constitucionais autoritários e anticomunistas da Europa,¹⁹⁵ sendo que como se demonstrará na sequência, o poder presidencial era quase absoluto, abandonando-se completamente o princípio da separação entre os poderes constituídos.

A Constituição em comento não trouxe alterações quanto à forma do Estado, bem como, em relação ao sistema de governo, mantendo-se o federalismo e o presidencialismo respectivamente, porém, as unidades federadas perderam boa parte da autonomia que lhes tinha sido concedida pela Constituição de 1934, bem como, houve uma significativa concentração de poderes nas mãos do presidente.

Quanto ao Presidente da República, dispunha o artigo 73 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937:

Art. 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

A Carta de 1937 não esboçou qualquer cuidado ao princípio da separação dos poderes, visto que permitiu uma série de intromissões na independência do legislativo, as quais serão posteriormente analisadas. Quanto ao Poder Executivo, como nota-se a referida nomenclatura não fora prevista expressamente no texto constitucional, o qual ao invés de mencionar a existência de um Executivo chefiado pelo presidente optou simplesmente por constar a existência do Presidente da República, como autoridade suprema do Estado e detentora de um extenso rol de prerrogativas¹⁹⁶.

Ainda quanto ao Presidente da República, deve-se ressaltar que a sua forma de escolha representou uma grande alteração da referida Constituição, se comparada com as Cartas anteriores. Ressalta-se que durante boa parte da vigência da Constituição de 1937, a eleição do Presidente fora estabelecida pela forma

¹⁹⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 170.

¹⁹⁶ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 375.

indireta, sendo que esta constatação decorre da leitura de seu artigo 84, que assim, determinava:

Art. 84 - O Colégio Eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à Presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato, será declarado eleito o escolhido pelo Colégio Eleitoral. (Suprimido pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

Parágrafo único - Se o Presidente da República indicar candidato, a eleição será direta e por sufrágio universal entre os dois candidatos. Neste caso, o Presidente da República terá prorrogado o seu período até a conclusão das operações eleitorais e posse do Presidente eleito. (Suprimido pela Lei Constitucional nº 9, de 1945).

Como se pode perceber, o Presidente da República possuía a prerrogativa de indicar um candidato a sua sucessão, sendo que somente nesse caso ocorreriam eleições de forma direta, caso contrário, um Colégio Eleitoral previamente estabelecido elegeria o novo mandatário da nação. Ressalta-se que esses dispositivos constitucionais foram alterados em 1945, fixando-se a eleição direta como regra geral, porém isso ocorrerá já quando a Constituição de 1937 vivia seus estertores.

Como já dito, o colégio eleitoral do Presidente da República, era previamente estabelecido, sendo que a sua composição encontrava-se delimitada pela própria Lei Maior, o artigo 82, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, assim indicava:

Art. 82 - O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se:
 a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;
 b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;
 c) de vinte e cinco eleitores, designados pela Câmara dos Deputados e de vinte e cinco designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

Parágrafo único - Não poderá recair em membros do Parlamento nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados a designação para eleitor do Presidente da República.

Como demonstra a citação do referido dispositivo legal, os cidadãos de uma forma geral, não poderiam participar da escolha daqueles que viriam a eleger um

futuro Presidente, sendo inclusive vedado que membros do Poder Legislativo fossem indicados a compor o colégio eleitoral. Outros dois destaques importantes a serem feitos são de que pela Constituição de 1937 o mandato presidencial teria duração de 06 (seis) anos, bem como, possuía a presidência a prerrogativa de dissolver o Parlamento Nacional, estes positivados nos artigos 80 e 75, alínea “b”, respectivamente.

Contudo, deve-se destacar que apesar da Constituição já estipular uma série prerrogativas ao Presidente da República, esta ainda não fora devidamente observada, tendo o regime se convertido em uma ditadura pura e simples, visto que sequer a disposição constitucional que determinava a submissão da nova Carta Política a plebiscito, regulamentado pela presidência, fora observada, como também, não houve durante a sua vigência a convocação de eleições presidenciais e legislativas¹⁹⁷.

Em relação ao Poder Legislativo, dispunha o artigo 38, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil:

Art. 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º - O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

§ 2º - Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal.

A Constituição de 1937 apresentou significativas mudanças no âmbito do Poder Legislativo, ante o retorno do modelo bicameral, agora composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, sendo este originário da extinção do antigo Senado Federal, previsto como órgão de coordenação na Constituição de 1934. Assim, a nova Constituição consagrou a dualidade de Câmaras Legislativas, as quais ainda seriam auxiliadas pelo Presidente da República e pelo Conselho da Economia Nacional quando da elaboração das leis¹⁹⁸.

Especificamente em relação à Câmara dos Deputados, asseveravam os

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 375.

¹⁹⁸ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2, p. 17.

artigos 46, 47 e 48, da Constituição do Estado Novo:

Art. 46 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto.

Art. 47 - São eleitores os Vereadores às Câmaras Municipais e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal. (Suprimido pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

Parágrafo único - Cada Estado constituirá uma Circunscrição Eleitoral. (Suprimido pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

Art. 48 - O número de Deputados por Estado será proporcional à população e fixado por lei, não podendo ser superior a dez nem inferior a três por Estado.

Como nota-se, foi a Constituição de 1937 a responsável pela existência da primeira limitação ao número máximo de parlamentares por Estado, sendo que tal regra fora posteriormente renegada pela Constituição de 1946 e reimplantada pelas Cartas de 1967 e 1988, isso em contrapartida as Constituições de 1891 e 1934, as quais igualmente somente estipulavam um critério de proporção entre o número de habitantes por deputado a ser eleito, inexistindo um tento a ser alcançado por Unidade Federada¹⁹⁹.

Contudo, tais critérios elencados não se mostraram capazes em combater a existência de uma latente desigualdade entre as unidades federativas, visto que os estados como maior poder econômico, via de regra, são os que possuem maiores populações, de forma que além de ostentarem uma proeminência econômica frente aos demais, passam igualmente a exercer uma superioridade política frente às unidades menos abastadas de recursos e habitantes²⁰⁰.

Não obstante tal realidade há ainda quem pondere que a imposição de um número mínimo e máximo de deputados por estados da federação, acaba por prejudicar a representação das unidades mais populosas, visto que estas obrigatoriamente passam a ostentar um número proporcionalmente menor de

¹⁹⁹ “A Constituição de 1891 (artigo 28 §1º), mandava fixar em lei, mas de forma que não excedesse um por 70.000 habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado. A Constituição de 1934, quando se referia à representação política (artigo 23 §1º) declarava que o número de representantes não deveria exceder a um por 150.000 habitantes até o máximo de vinte e além desse limite, de um por 250.000 habitantes”. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2, p. 94.

²⁰⁰ “Como corrigir, no entanto, a outra desigualdade, a verdadeira desigualdade, que é a dos próprios estados, tão grandes uns – como minas e São Paulo, em sua concentração demográfica e de poder econômico, em sua força eleitoral, em suma – a se alternarem nas posições de mando; e outros, tão pequenos, a deter a curul presidencial somente em situações atípicas, de soluções de força ou de morte do Chefe de executivo?”. PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012, p. 27.

parlamentares por habitantes, isso se comparado aos estados com menor população, fazendo, portanto, com que não haja uma igualitária representação entre todos os cidadãos do país no parlamento²⁰¹.

Como notado o sistema eleitoral indireto foi adotado como regra na Constituição de 1937, sendo que os deputados passaram a ser escolhidos por meio do voto dos representantes do legislativo municipal e por cidadãos previamente escolhidos no pleito de eleição dos vereadores.

Quanto à outra Câmara do Parlamento, ou seja, o Conselho Federal; estabelecia o artigo 50, da Constituição da República de 1937:

Art. 50 - O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos.

Parágrafo único - Cada Estado, pela sua Assembléia Legislativa, elegerá um representante. O Governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia; em caso de veto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente se confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléia.

Da análise desses dispositivos legais, salta-se a conclusão de que o regime político nacional foi profundamente alterado, passando o poder executivo a possuir poderes quase que imperiais durante o Estado Novo; além de o mandato presidencial ser estendido em 02 (dois) anos e o texto constitucional prever expressamente ser o executivo auxiliar do legislativo, poderia ainda o presidente exercer a livre nomeação de membros de uma das casas do parlamento, se não bastasse, ainda era assegurado ao mandatário à possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados.

Destarte, destaca-se o posicionamento de Kleber Couto Pinto: “no que diz respeito ao regime político, recebeu este severa alteração. Transmudou-se de um regime democrático para um regime autocrático com excessiva concentração de poder nas mãos do chefe do Executivo”.²⁰² Na mesma linha, Pontes de Miranda, citado por Sahid Maluf, asseverou: “a Constituição de 1937 não é uma Constituição

²⁰¹ “Se procedermos a um cálculo da representação, com base nos critérios artificialmente impostos pela Constituição, forçoso é chegar à conclusão de que no Brasil existe, atualmente, apenas aparência de representação proporcional”. REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

²⁰² PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 255.

liberal; menos ainda uma Constituição democrática propriamente dita. É a Carta de uma ditadura em que os elementos sul-americanos do poder pessoal entraram em forte dose”²⁰³.

Não obstante as explanações já elencadas, deve-se novamente destacar que a Constituição de 1937, em que pese, possuir um inequívoco e denso caráter autocrático, acabou por majoritariamente se configurar em uma letra morta, visto que a maior parcela de seus dispositivos não foram aplicados na prática, ante o caráter unipessoal, focado no Presidente da República adotado pelo regime do Estado Novo²⁰⁴.

Assim, nas palavras de Paulo Bonavides, O Estado Novo tratou-se de uma ditadura unipessoal, visto que durante o referido regime político, nem mesmo a Carta Constitucional de cunhou autoritário, outorgada pelos detentores do poder, fora por estes observada e cumprida²⁰⁵. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a queda das ditaduras europeias, um grande clamor social pelo restabelecimento da ordem democrática se iniciou no Brasil, este movimento culminou com a renúncia do então presidente Getúlio Vargas e a convocação de uma nova Assembleia Constituinte.

3.5 A TERCEIRA REPÚBLICA E A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Ainda sob o Governo Provisório instalado após a deposição de Getúlio Vargas foram expedidas as primeiras leis de teor constitucional, as quais versavam sobre atos preparatórios ao funcionamento da futura Assembleia Constituinte a ser eleita, a qual veio a se instalar originariamente em 02 de fevereiro de 1946, tendo optado por se utilizar da Constituição de 1934 como projeto a nova Carta Política que seria confeccionada²⁰⁶.

A Constituição de 1946 foi considerada a de teor mais democrático existente no Brasil até a Carta de 1988, sendo responsável por reger o país em um período de franca urbanização e desenvolvimento industrial, somada a existência de uma

²⁰³ PONTES, Miranda, apud, MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 409.

²⁰⁴ “Há um fosso intransponível entre a Constituição de 1937 e o regime do Estado Novo. Juridicamente e rigorosamente, uma nada tem a ver com o outro”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p 170.

²⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 367.

²⁰⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 170.

conscientização nacional quanto a real expressão política do país, tendo ainda a Constituição conseguido oportunizar condições para o crescimento da república nos vinte anos de sua vigência²⁰⁷.

A nova Constituição, promulgada no ano de 1946, manteve o sistema federalista e presidencialista respectivamente. O artigo 1º da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, assim asseverava “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. A grande diferença em relação à Constituição de 1937 estava na descentralização de poderes da união e do chefe do Executivo.

Em relação ao Poder Legislativo, dispunha o artigo 37 da Constituição de 1946, “O Poder Legislativo é exercício pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Como se observa o Conselho Federal foi extinto, tendo sido o Senado restaurado. Desta forma, a Constituição reintroduziu o modelo clássico de dualidade do Parlamento, organizado com a conexão entre duas Câmaras, com funções próprias em determinadas circunstâncias, mas compartilhando a titularidade da função legislativa²⁰⁸.

Em relação à Câmara dos Deputados, destaca-se o disposto nos artigos 56, 57 e 58, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946:

Art. 56 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

Art. 57 - Cada Legislatura durará quatro anos.

Art. 58 - O número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes.

Repare-se que o voto indireto para eleição dos parlamentares foi extinto, sendo restabelecido o sistema proporcional para eleição dos membros da Câmara dos Deputados, sistema esse, que havia sido implantado originariamente pela

²⁰⁷ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 75.

²⁰⁸ “São câmaras diferentes quanto à sua origem e mesmo quanto ao processo eleitoral – a dos deputados obedece ao sistema de representação proporcional enquanto que o Senado é constituído pelo sistema majoritário. A primeira representa a massa eleitoral, com expressão puramente partidária, a segunda o faz em função da igualdade política dos Estados dentro do regime federativo”. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2, p. 17.

Constituição de 1934.

Do disposto em relação ao Senado Federal na Constituição de 1946, traz-se o asseverado nos artigos 60 e 61:

Art. 60 - O Senado Federal, compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três Senadores,

§ 2º - o mandato de Senador será de oito anos.

§ 3º - A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 4º - Substituirá o Senador, ou suceder-lhe-á nos termos do art. 52, o suplente com ele eleito.

Art. 61 - o Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade.

Em relação ao Senado, implantou-se o sistema majoritário, que já era utilizado nesta casa do parlamento desde a Constituição de 1891; como atualmente, o Senado era a época considerado órgão de representação dos Estados e do Distrito Federal, o mandato dos Senadores foi implantado em 08 (oito) anos, igualmente como na Constituição de 1934.

Deve-se ponderar que quando da Assembleia Nacional Constituinte diversas propostas foram formuladas quanto à extensão dos mandatos dos deputados federais, havendo tanto argumentações para a fixação dos mandatos em dois anos, como para retomada do modelo da Constituição de 1891, fixando-se as legislaturas em três anos, havendo, contudo a prevalência do modelo de quatro anos, isso como já preferido por muitos países à época²⁰⁹.

Quanto ao Poder Executivo, dispunha os artigos 78 e 79, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946:

Art. 78 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.

Art. 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

§ 1º - Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o

²⁰⁹ “Na Constituinte houve diversas sugestões. Os comunistas pleitearam dois anos (emenda 2.375). Clemente Mariani, em longa exposição de motivos sugeriu (emenda 2.376) três anos para Câmara e nove para o Senado, mas no pressuposto de seis anos para o período presidencial”. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2, p. 92-93.

Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga. Se as vagas ocorrerem na segunda metade do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma estabelecida em lei. Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período dos seus antecessores.

Da leitura destes artigos, observa-se varias semelhanças com o sistema atual no que se refere ao rol de substituição do chefe do Executivo, bem como, nos procedimentos relacionados à hipótese de vacância dos cargos de presidente e vice.

No que se trata da eleição do presidente e vice, ocorreram alterações durante o período de vigência da constituição em estudo, ponderando-se que o modelo de eleição indireta, por meio de um eleitorado específico para a escolha do Presidente da República foi banido pela Constituição em comento.²¹⁰ Destacam-se os artigos 81 e 82 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 e suas respectivas alterações:

Art. 81 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial.

Art. 81. O Presidente da República será eleito, em todo o País, cento e vinte dias antes do têrmo do período presidencial, por maioria absoluta de votos, excluídos, para a apuração desta, os em branco e os nulos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

§ 1º Não se verificando a maioria absoluta, o Congresso Nacional, dentro de quinze dias após haver recebido a respectiva comunicação do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, reunir-se-á em sessão pública para se manifestar sôbre o candidato mais votado, que será considerado eleito se, em escrutínio secreto, obtiver metade mais um dos votos dos seus membros.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

§ 2º Se não ocorrer a maioria absoluta referida no parágrafo anterior renovar-se-á até 30 (trinta) dias depois, a eleição em todo o País, à qual concorrerão os dois candidatos mais votados, cujos registros estarão automaticamente revalidados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

§ 3º No caso de renúncia ou morte, concorrerá à eleição prevista no parágrafo anterior o substituto registrado pelo mesmo partido político ou coligação partidária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

§ 4º O Vice-Presidente considerar-se-á eleito em virtude da eleição do Presidente com o qual se candidatar, devendo, para isso, cada

²¹⁰ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2, p. 98.

candidato a Presidente registrar-se com um candidato a Vice-Presidente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964)

Art. 82 - O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por cinco anos.

Art. 82. O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por quatro anos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1964).

Inicialmente a Constituição de 1946 determinou que o houvesse eleições para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, como se pode notar pela leitura de seu artigo 81, a redação originária do texto constitucional também fixou o mandato dos respectivos cargos pelo período de 05 (cinco) anos; posteriormente a Emenda Constitucional nº 9 de 1964, alterou os artigos 81 e 82 da Constituição, vinculando os cargos de presidente e vice, como ocorre atualmente, bem como, trazendo o tempo do mandato de ambos, para o patamar atual de 04 (quatro) anos.

A Emenda Constitucional nº 9 de 1964, ainda trouxe novamente a possibilidade de eleição indireta para Presidente da República, na hipótese de nenhum candidato alcançar a maioria absoluta de votos na eleição, neste caso, como se percebe da leitura dos parágrafos do artigo 81, já com a nova redação, o Congresso Nacional deliberaria em sessão pública a respeito do candidato mais votado, assim, caso o postulante alcançasse a maioria absoluta dos votos dos congressistas em escrutínio secreto, seria este elevado ao posto de mandatário da nação.

A Constituição de 1946 foi à primeira Carta da República a estabelecer a possibilidade de realização de segundo turno na eleição presidencial no Brasil, isso se daria justamente em casos de não configuração do estabelecido no parágrafo primeiro de seu artigo 81, ou seja, uma vez que o candidato mais votado no pleito direto não obtivesse a maioria absoluta dos votos dentro do Congresso, realizar-se-ia nova eleição direta em todo país no prazo de até trinta dias, contados do primeiro pleito, na qual disputariam os dois candidatos mais votados na primeira disputa.

Foi ainda durante a vigência da Constituição de 1946 que o Brasil efetivamente optou pela implantação do sistema de governo parlamentarista. A implantação se deu por meio da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, a qual visava solucionar a crise política desencadeada pela renúncia do presidente Jânio Quadros e a necessidade de posse do vice-presidente João Goulart.

O momento histórico envolvendo a renúncia do então Presidente Jânio Quadros se mostra envolvido de incógnitas, contudo, duas são as principais prováveis razões que embasaram o seu movimento: a primeira seria a consequente hostilidade do seguimento militar a posse do vice-presidente Goulart, e a segunda, o retorno do presidente que abdicara, com o necessário aumento de seus poderes e prerrogativas para o enfrentamento da crise que teria se desencadeado²¹¹.

Contudo, em que pese à renúncia do então presidente ter acarretado uma das mais graves crises institucionais da república brasileira, a solução encontrada pela classe política em nenhum momento passou pela busca do eventual retorno do presidente Jânio Quadros ao poder, em contrário, a solução encontrada consistiu justamente em se oportunizar a posse do então vice-presidente, mas com uma considerável limitação de suas atribuições, com vias de se acalmar o estamento militar.

Assim, como a promulgação da Emenda Constitucional nº 4 de 1961, a qual implantou o Sistema Parlamentarista no Brasil, o chefe de governo passou a ser o primeiro-ministro, tendo o vice-presidente assumido a presidência, mas com poderes limitados. De início, destacam-se os artigos 1º e 2º da Emenda Parlamentarista de 1961, que assim dispunham:

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como da administração federal.

Art. 2º O Presidente da República será eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos, e exercerá o cargo por cinco anos.

Como se pode perceber, com a adoção do Sistema Parlamentarista, o Poder Executivo passou a ser exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, sendo que a estes cabiam a chefia de governo, como é inerente ao sistema parlamentar de governo o Legislativo passará a protagonizar o sistema político, cabendo a este a escolha do Presidente da República, que voltará a possuir um mandato de cinco anos.

As funções do Presidente da República foram estabelecidas pelo artigo terceiro da Emenda Parlamentarista, sendo que todos estes eram basicamente

²¹¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 175.

referentes chefia de Estado, remanescendo, contudo a discricionariedade do Presidente, significativas intervenções a Chefia de Governo, tais como a prerrogativa de nomear o Chefe do Conselho de Ministros, ato que deveria ser aprovada pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e a possibilidade de presidir as reuniões do Conselho de Ministros, sempre que entendesse como conveniente.

Neste sentido, dispunha o artigo 3º, inciso I, bem como, o 8º da Emenda Parlamentar de 1961:

Art. 3º Compete ao Presidente da República:

I - nomear o Presidente do Conselho de Ministros e, por indicação deste, os demais Ministros de Estado, e exonerá-los quando a Câmara dos Deputados lhes retirar a confiança;

II - presidir as reuniões do Conselho de Ministros, quando julgar conveniente;

Art. 8º O Presidente da República submeterá, em caso de vaga, à Câmara dos Deputados, no prazo de três dias, o nome do Presidente do Conselho de Ministros. A aprovação da Câmara dos Deputados dependerá do voto da maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. Recusada a aprovação, o Presidente da República deverá, em igual prazo, apresentar outro nome. Se também este for recusado, apresentará no mesmo prazo, outro nome. Se nenhum for aceito, caberá ao Senado Federal indicar, por maioria absoluta de seus membros, o Presidente do Conselho, que não poderá ser qualquer dos recusados.

Caso a Câmara dos Deputados recusasse o nomeado pelo Presidente para Chefia dos Ministros, trazia o parágrafo único do artigo 8º da Emenda os procedimentos a serem adotados, pelo positivado, o Presidente poderia indicar ainda mais dois nomes, caso nenhum destes fosse aprovado, caberia ao Senado Federal indicar por meio de maioria de seus membros o novo Presidente do Conselho, sendo vedado qualquer dos nomes já recusados pelos deputados.

Deve-se destacar que até mesmo pelo contexto político em que fora implantado, a emenda parlamentarista conferiu maior relevância a Chefia de Estado do que costumeiramente se verifica nos demais países parlamentaristas. Como pode-se concluir, em que pese o intencional esvaziamento dos poderes da Presidência da República pela substituição do sistema de governo, houve uma preocupação para que a presidência não se tornasse uma função meramente protocolar, prestigiando-se inclusive a interação desta com a Chefia de Governo²¹².

²¹² REALE, Miguel. Aspectos do parlamentarismo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 66, p. 07, mai. 1961. ISSN 2238-5177. Disponível em:

Da leitura dos dispositivos destacados, ainda se percebe a possibilidade de queda do governo nos casos de voto de desconfiança da Câmara dos Deputados, clássica característica do Sistema Parlamentarista, que veio prevista no artigo 3º, inciso I, da Emenda Constitucional em estudo.

Em relação ao Conselho de Ministros, destacam-se os artigos 7º e 8º da Emenda Constitucional Parlamentar de 1961:

Art. 6º O Conselho de Ministros responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política do govêrno e pela administração federal, e cada Ministro de Estado, individualmente pelos atos que praticar no exercício de suas funções.

Art. 7º Todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de sua validade.

Da leitura destes dispositivos, nota-se a vinculação que o Gabinete de Ministros tinha junto aos parlamentares, tendo de responder perante estes, a respeito de temas relacionados a política de governo, administração federal, bem como, demais atos praticados no exercício de suas funções. Também se percebe o já destacado esvaziamento dos poderes do Presidente da República, já que todos os atos por este praticados passaram a ter de ser referendados pelo Presidente do Conselho, como também, pelo Ministro competente, para ser validado.

Quanto à formação e manutenção do governo, analisemos os artigos 9º e 10 da Emenda Parlamentarista:

Art. 9º O Conselho de Ministros, depois de nomeado, comparecerá perante a Câmara dos Deputados, a fim de apresentar seu programa de govêrno.

Parágrafo único. A Câmara dos Deputados, na sessão subsequente e pelo voto da maioria dos presentes, exprimirá sua confiança no Conselho de Ministros. A recusa da confiança importará formação de novo Conselho de Ministros.

Art. 10. Votada a moção de confiança, o Senado Federal, pelo voto de dois terços de seus membros, poderá, dentro de quarenta e oito horas, opor-se à composição do Conselho de Ministros.

Parágrafo único. O ato do Senado Federal poderá ser rejeitado, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, em sua primeira sessão.

Pelo disposto, uma vez nomeado o Conselho de Ministros, este deveria

apresentar seu programa de governo junto a Câmara dos Deputados, sendo que os parlamentares poderiam por maioria simples recusar confiança ao programa apresentado, o que implicaria na formação de um novo governo. Deve-se destacar que o modelo parlamentarista implantado no Brasil diferenciou-se do tradicional modelo inglês, na medida em que não exigiu que a nomeação dos ministros de Estado recaísse sobre membros do Parlamento²¹³.

O Senado Federal poderia opor-se a formação do Conselho, porém teria de se manifestar neste sentido, pelo voto de dois terços de seus membros, sendo que a oposição do Senado ainda poderia ser rejeitada pela deliberação da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados.

Em relação à eventual moção de desconfiança emitida pela Câmara dos Deputados, bem como, os procedimentos a serem adotados em decorrência dos fatos que dela viessem a se suceder, dispunham os artigos 12, 13 e 14, da Emenda Constitucional Parlamentarista de 1961:

Art. 12. A moção de desconfiança contra o Conselho de Ministros, ou de censura a qualquer de seus membros, só poderá ser apresentada por cinquenta deputados no mínimo, e será discutida e votada, salvo circunstância excepcional regulada em lei, cinco dias depois de proposta, dependendo sua aprovação do voto da maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Art. 13. A moção de confiança pedida à Câmara dos Deputados pelo Conselho de Ministros será votada imediatamente e se considerará aprovada pelo voto da maioria dos presentes.

Art. 14. Verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três Conselhos, o Presidente da República poderá dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições que se realizarão no prazo máximo de noventa dias, a que poderão concorrer os parlamentares que hajam integrado os Conselhos dissolvidos.

§ 1º Dissolvida a Câmara dos Deputados, o Presidente da República nomeará um Conselho de Ministros de caráter provisório.

§ 2º A Câmara dos Deputados voltará a reunir-se, de pleno direito, se as eleições não se realizarem no prazo fixado.

§ 3º Caberá ao Senado, enquanto não se instalar a nova Câmara dos Deputados, as atribuições do art. 66, números III, IV e VII da Constituição.

Da redação dos citados artigos, percebe-se que o Conselho de Ministros

²¹³ FIGUERÊDO, Sara Ramos de. O parlamentarismo na república. **Revista de informação legislativa**, v. 6, n. 21, p. 175, jan./mar. 1969 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180570>>. Acesso em: 15. set. 2018.

possuía a prerrogativa de solicitar moção de confiança aos parlamentares que igualmente a de desconfiança seria considerada aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados.

Ainda, foi positivada a possibilidade de o Presidente da República dissolver a Câmara dos Deputados em caso de três Conselhos serem consecutivamente derrubados por moções de desconfianças; sendo então convocadas novas eleições parlamentares. Até a eleição dos novos deputados seria escolhido um Conselho Provisório e o Senado assumiria algumas prerrogativas da Câmara dos Deputados.

Contudo, o parlamentarismo foi posteriormente rejeitado pela população por via de um plebiscito, não tendo, portanto, conseguido debelar a crise política gerada com a renúncia do presidente Jânio Quadros. O clima de guerra-fria vivenciado à época fez com que a ruptura institucional ficasse cada vez mais próxima, vindo esta a ocorrer por meio do golpe militar de 1964, com a consequente outorga de uma nova Constituição.

3.6 O GOLPE MILITAR DE 1964 A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Com a consumação do golpe, novamente o Brasil se via governado por uma junta militar; os militares passaram a governar por meio dos chamados “Atos Institucionais”, o primeiro deles editado já nos primeiros dias do regime em 09.04.1964, objetivou dar uma roupagem de legalidade e legitimidade ao novo governo, os demais, foram todos voltados em concentrar poder na chefia do Poder Executivo.

Em sete de dezembro de 1966, o Presidente da República instituiu o Ato Institucional N°4, cujo qual, convocava o Congresso Nacional, para apreciação de um novo texto Constitucional, previamente confeccionando pela Chefia do Executivo, buscando passar um formal aspecto de estabilidade institucional, a referida norma dispunha que:

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais;

CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução;

CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá

assegurar a continuidade da obra revolucionária;
 CONSIDERANDO que ao atual Congresso Nacional, que fez a legislação ordinária da Revolução, deve caber também a elaboração da lei constitucional do movimento de 31 de março de 1964;
 CONSIDERANDO que o Governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela Revolução;

Assim, em 24 de janeiro de 1967, sob a égide do Governo Militar, foi outorgada a nova Constituição. Ante esta realidade, oportunos são os ensinamentos de Paulo Bonavides ao consignar que nos anos que compreenderam o regime militar, o Brasil presenciou a existência de dois poderes constituintes paralelos: sendo um aquele que, com legitimidade contestável, outorgou o texto constitucional de 1967 e outro, aquele que afrontando a própria Constituição do regime, expediu os Atos Institucionais e a própria Emenda n.1 a Constituição de 1967²¹⁴.

Contudo, deve-se ponderar já neste momento que a edição dos referidos atos institucionais, visando majoritariamente, coibir e perseguir os inimigos políticos do regime acabou por permitir e sustentar a permanência no poder das classes políticas dominantes e o retorno das velhas oligarquias nacionais²¹⁵, sendo que tal realidade fora conformada a todo corpo normativo do país, tendo sido responsável por perverter ainda mais o ciclo de evolução republicana, fazendo com que o país sofra até os dias atuais pela falta de renovação de seus quadros políticos²¹⁶.

Especificamente quanto ao texto constitucional de 1967, deve-se ponderar que este não apresentou qualquer tipo de dispositivo legal, que já não tivesse sido utilizado nas Constituições pretéritas. Em relação à forma de Estado e ao Sistema de Governo, seguia consolidado o federalismo e o presidencialismo respectivamente. Assim, dispunha o caput, do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, “O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

²¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 367.

²¹⁵ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 80.

²¹⁶ “A legislação eleitoral se manteve e exerceu o papel de mantenedora de uma falsa edificação das instituições democráticas, servindo de fiel numa frágil balança sócio-política, ostensivamente pendente em direção ao terrorismo de Estado. Os governos militares se valeram de todos os subterfúgios possíveis, para manter maioria saída das eleições diretas para a escolha dos deputados, senadores, deputados estaduais e vereadores”. LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. **A justiça eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico**. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 2008, p. 29.

Em relação ao Poder Executivo, asseverava o artigo 74 da Constituição da República de 1967, “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”. Da leitura do Comando Constitucional, não se nota qualquer tipo de anormalidade democrática, até mesmo nas atribuições competidas ao Chefe do Executivo pelo artigo 83 da então Carta da República não constata nenhuma latente prerrogativa autoritária, porém, estas viriam prescritas nos Atos Institucionais que serão oportunamente analisados.

Quanto à forma de escolha do Presidente da República, esta passou novamente a se dar pelo meio indireto, os artigos 76 e 77 da Constituição em estudo assim disciplinavam:

Art. 76 - O Presidente será eleito pelo sufrágio de um Colégio Eleitoral, em sessão, pública e mediante votação nominal.

§ 1.º - O Colégio Eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de Delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados.

§ 2º - Cada Assembléia indicará três Delegados e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos, no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro Delegados.

§ 3º - A composição e o funcionamento do Colégio Eleitoral serão regulados em lei complementar.

Art. 77 - O Colégio Eleitoral reunir-se-á na sede do Congresso Nacional, a 15 de janeiro do ano em que se findar o mandato presidencial.

§ 1º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por Partido Político, obtiver maioria absoluta de votos do Colégio Eleitoral.

§ 2º - Se não for obtida maioria absoluta na primeira votação, repetir-se-ão os escrutínios, e a eleição dar-se-á, no terceiro, por maioria simples.

§ 3º - O mandato do Presidente da República é de quatro anos.

Tendo sido fortemente influenciada pela Constituição de 1937²¹⁷, o novo texto constitucional determinou que o Chefe do Executivo passasse a ser escolhido por meio de um restrito Colégio Eleitoral, não adotando, porém, o precedente da Constituição do Estado Novo que previa a possibilidade de eleições diretas para Presidente, nos casos em que o Colégio Eleitoral e o Presidente da República, apresentassem candidatos, permanecendo somente previsão de eleição indireta para a Chefia do Executivo Nacional.

Quanto ao Poder Legislativo, dispunha o artigo 29 da Constituição de 1967,

²¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 247.

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Assim, foi mantido o bicameralismo do Congresso Nacional, continuando a Câmara dos Deputados, como representante do povo e o Senado Federal como representante dos Estados.

Em relação especificamente a Câmara dos Deputados, destaca-se o artigo 41 e seus parágrafos:

Art. 41 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e Território.

§ 1º - Cada Legislatura durará quatro anos.

§ 2º - O número de Deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco Deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes.

§ 3º - A fixação do número de Deputados a que se refere o parágrafo anterior não poderá vigorar na mesma Legislatura ou na seguinte.

§ 4º - Será de sete o número mínimo de Deputados por Estado.

§ 5º - Cada Território terá um Deputado.

§ 6º - A representação de Deputados por Estado não poderá ter o seu número reduzido.

Do positivado, nota-se que o sistema proporcional foi abolido, voltando os deputados a serem escolhidos pelo meio majoritário, como estabelecia a Constituição de 1891, as legislaturas foram mantidas em quatro anos, sendo também a composição da Câmara estabelecida em acordo a população dos Estados.

Merece ainda destaque o fato de a Constituição ter abolido a limitação existente quanto ao número máximo de deputados por unidade federada, sendo que para alguns, tal medida objetivou igualizar a representação dos estados no parlamento, como impedir o aumento ou diminuição desnecessária do número de parlamentares, isso dado aos novos quantitativos estabelecidos pela Constituição.²¹⁸

No que se refere ao Senado Federal, asseverava o artigo 43, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967:

²¹⁸ “Com estes quantitativos, não somente se procurou “evitar que, com o aumento progressivo da população brasileira, se elevasse em consequência, desnecessariamente, o número de deputados”, como se reduz, de fato, a composição numérica da Câmara. Por exemplo, se conservados os índices estabelecidos na Carta de 1946, o Estado de Minas possuiria, em 1970, 55 deputados, Pernambuco 27, e o Ceará 23. Nos termos do § 2º do art. 41 da Constituição atual, estes números seriam, respectivamente, 29, 16 e 13. Portanto, uma diminuição que varia, nestes casos, de 52 a 59%”. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2.

Art. 43 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

§ 2º - Cada Senador será eleito com seu suplente.

Observa-se ter ocorrido à manutenção do mandato dos Senadores no patamar de 08 (oito) anos, o número de três representantes por unidade federada, bem como, o sistema majoritário como método de sua escolha, difere do texto atual, o fato de a época os Senadores só serem eleitos com um suplente.

Como já mencionado acima, a concentração de poder e as violações do Regime Militar não foram majoritariamente respaldadas pela Constituição de 1967, que possuía até um aparente caráter republicano, mas sim nos atos institucionais, que o regime editou durante a sua vigência.

Ante a edição destas excepcionais espécies normativas o Estado permaneceu em permanente regime de exceção, sendo que a cheia do Poder Executivo tudo era possível, sendo que medidas como: fechar Casas Legislativas, cassar mandatos, suspender direitos políticos, aposentar e suspender magistrados, punir militares, foram indiscriminadamente aplicadas, ressaltando-se que inexistia qualquer limitação ou mesmo vinculação a edição dos atos institucionais, qualquer que fosse o conteúdo destes²¹⁹.

Por apreço a brevidade, destacamos a análise o Ato Institucional N° 5, editado durante o governo Costa e Silva, sendo este considerado o ponto inaugural do período mais autoritário do Regime Militar. Assim dispunham os artigos 1º e 2º do Ato Institucional N° 5 de 13 de dezembro de 1968:

Art. 1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei

²¹⁹ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 81.

Orgânica dos Municípios.

De início percebe-se a preocupação na manutenção da Constituição de 1967 que muito já havia sido limitada pela edição dos demais Atos Institucionais, e igualmente nota-se que nova norma concentraria ainda mais poderes na chefia do Poder Executivo.

Como se pode observar o Executivo passava a ter completo domínio sobre o Poder Legislativo, podendo o Presidente da República, decretar o recesso do Congresso Nacional ou de qualquer outra Casa de Leis no país pelo tempo que lhe conviesse, sendo que ainda, passaria a cargo do Executivo a prerrogativa de legislar sobre as matérias que competiam ao órgão que teve seus trabalhos suspensos.

Seguindo a linha de concentração de poderes nas mãos do Poder Executivo, asseverava o artigo 4º do Ato Institucional Nº 5 de 13 de dezembro de 1968:

Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo único - Aos membros dos Legislativos federal, estaduais e municipais, que tiverem seus mandatos cassados, não serão dados substitutos, determinando-se o quorum parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.

Com redação ainda mais dura que os antecedentes, o artigo quarto, trazendo apenas justificativas genéricas, permitia que o Presidente da República, suspendesse por 10 (dez) anos os direitos políticos de qualquer cidadão e ainda lhe dava a prerrogativa de cassar mandatos eletivos, fossem eles federais, estaduais ou municipais.

O Ato Institucional Nº5 não se preocupou apenas em delimitar os poderes e funções do Poder Legislativo, sua redação também atingia o Judiciário, como observa-se pela leitura de seus artigos 6º, 10 e 11, os quais dispunham:

Art. 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e

demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

Art. 10 - Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Art. 11 - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

Da análise da redação do artigo sexto, percebe-se que as garantias por ele suspensas atingiam principalmente a autonomia dos Magistrados, que não mais dispunham da vitaliciedade e inamovibilidade, não bastasse isso, o direito a habeas corpus foi suspenso pelo artigo dez, em uma quantidade considerável de hipóteses, bem como, a própria redação da norma excluía de apreciação judicial quaisquer atos praticados em seu cumprimento, ou seja, a ditadura no Brasil passara a estar positivada²²⁰.

Em 1969, tendo por motivos de doença sido declarada a incapacidade do presidente Costa e Silva, uma junta formada pelos três Ministros Militares assumiu a chefia do executivo nacional, oportunidade na qual, estes, investidos no poder constituinte reformador, dada a incorporação das funções legislativas ante o decreto de recesso do Congresso Nacional, outorgaram ao país uma ampla reforma constitucional consubstanciada na Emenda Constitucional n. 1/69²²¹.

A nova redação constitucional imposta pela outorga da referida emenda aprofundou a característica autoritária do regime vivenciado pelo Brasil durante o período militar, sendo que dada as dimensões da reforma realizada existe na doutrina forte corrente no sentido de que esta constituiria na verdade uma nova Constituição imposta ao país em um período de indiscutível rompimento da normalidade institucional e democrática, no qual a capacidade de produção

²²⁰ “Principal fonte da legislação autoritária e do autoritarismo, sem prazo de vigência, o AI 5 concedeu ao Presidente da República poderes para fechar provisoriamente o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos. (...) O Presidente da República tem plenos poderes para estabelecer unilateralmente medidas mais repressivas, decretar o recesso do Congresso, das assembleias estaduais e câmaras municipais; intervir nos estados e municípios; censurar a imprensa, cancelar habeas corpus, limitar garantias individuais, dispensar e aposentar servidores públicos, suspender mandatos e cassar direitos políticos. Os órgãos de repressão ganham mais poder. Dentro da legalidade, não há como protestar contra o governo, sequer opor-se a seus atos”. ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. A comissão de alto nível: história da Ementa Constitucional nº1, de 1969. Brasília: **Senado Federal**, Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/154>>. Acesso em: 15 set. 2018.

²²¹ MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 99.

normativa este entregue ao alvedrio dos que efemeramente, por meio da força, ocuparam o poder²²².

Não obstante o exposto deve-se ressaltar que o indiscutível intento do regime era o de impor reformas ao já autocrático texto constitucional outorgado em 1967, sendo certo que a discussão quanto a existência ou não de uma essência de nova Constituição acaba por ficar esvaziada frente ao então estágio de perversão institucional que era vivenciado pela república.

O aprofundamento da crise econômica e o aumento da pressão popular pelo fim do período autoritário forçaram o regime militar a paulatinamente proceder à abertura política no país, que veio a culminar com a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República, ainda por meio de eleição indireta, realizada no dia 15 de janeiro de 1985. Em fevereiro de 1987 foi empossada a Assembleia Nacional Constituinte que promulgou a nova Constituição da República em 1988.

²²² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 248.

4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DEMOCRACIA BRASILEIRA

A promulgação da Constituição de 1988 representou um grande marco para a democracia brasileira. Como ponderado no capítulo anterior, antes da atual Carta Republicana o país havia experimentado diversos períodos de autoritarismo e limitação das liberdades individuais, sendo que desde a autocracia do império, até a sucessão de golpes do período republicano, nunca antes se havia visto tamanha participação popular no debate nacional como quando da constituinte.

Deve-se ainda ponderar que em nenhum outro momento de sua história o Brasil havia conseguido alcançar o nível vivenciado de independência entre os poderes do Estado, os quais têm exercido suas funções de forma, aceitavelmente independente e harmônica, possibilitando que o país tenha alcançado um novo patamar de estabilidade institucional. Contudo, dado o histórico já analisado, é certo que diversas falhas ainda necessitam ser corrigidas, remanescendo diversas possibilidades de ingerência de um poder sobre o outro, sobretudo quanto ao Executivo.

Como ficou demonstrado ao longo deste estudo, o Brasil possuiu um histórico democrático consideravelmente acidentado, sendo que em diversas oportunidades golpes de Estado e períodos de repressão suprimiram as conquistas que haviam sido galgadas ao longo do tempo. A Constituinte, embora realizada em um clima de euforia e reencontro com a democracia, tinha a gigantesca responsabilidade de lançar as bases e os mecanismos que pudessem levar o Brasil efetivamente ao um novo ciclo de aprimoramento democrático.

Ante o já destacado histórico brasileiro, pode-se concluir que o principal ponto de aprimoramento institucional da atual Constituição consistiu na preocupação em se positivar já em seu artigo segundo a adoção do modelo tripartido de forças implementado por Montesquieu, declarando como Poderes da União o Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais deveriam atuar em conjunto observando-se suas respectivas competências, de forma independente e harmônica²²³.

Neste ponto, estabeleceu a Constituição o Princípio da Separação de Poderes, o qual é inclusive garantido como cláusula pétreia da atual ordem

²²³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

constitucional, isso como atestado pelo artigo 60, §4º, inciso III²²⁴, da Constituição Federal, princípio este que sem margem a dúvida configura-se como um dos grandes alicerces da atual ordem democrática brasileira.

Como já ponderado ao longo do trabalho, o Princípio da Separação dos Poderes foi implantado logo pela primeira Constituição republicana de 1891, a qual abandonou o modelo quadripartido adotado pela Carta Imperial de 1824. O referido princípio foi adotado expressamente por todas as demais Constituições, tendo sido ignorado somente pela Carta de 1937²²⁵, a qual dada a sua já estudada característica autocrática, conferia especial ascendência do Presidente da República sobre os demais poderes do Estado.

Destarte, nessa linha deve-se ressaltar que toda a problemática entorno do exercício do poder estatal de forma a se garantir a liberdade dos indivíduos e o alcance do bem comum por meio da organização política acabou por ser equacionado modernamente por meio da teoria da separação dos poderes, na qual se assentou todo o constitucionalismo moderno, configurando-se aquela em um de seus princípios²²⁶.

No mais, nas palavras de Geraldo Ataliba, o próprio regime republicano se mostra caracterizado pela tripartição do exercício do poder e pela periodicidade dos mandatos políticos, de forma que todos os mecanismos que visam garantir a convivência harmônica e independente entre os poderes, a representatividade e a responsabilidade dos mandatários, acabam por em razão final, possibilitar a existência do próprio modelo republicano democrático²²⁷.

No caso brasileiro, a ingerência empregada pelo Poder Executivo em face aos demais Poderes durante boa parte da história acabou por obstar a existência de uma salutar linha de aperfeiçoamento democrático ininterrupto, fazendo com que o país guarde até este momento diversos resquícios de ascendência do Executivo, realidade esta que não se mostra saudável ao aperfeiçoamento institucional.

²²⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: III - a separação dos Poderes;

²²⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 140.

²²⁶ OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do estado. **Revista de informação legislativa**, v. 14, n. 55, p. 55-82, jul./set. 1977 | Revista jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal, n. 23, p. 23-52, mar. 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181023>>. Acesso em: 18. out. 2018, p. 56.

²²⁷ ATALIBA, Geraldo. Clima republicano e estado de direito. **Revista de informação legislativa**, v. 21, n. 84, p. 98, out./dez. 1984 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181565>>. Acesso em: 15. set. 2018.

Deve-se ponderar que no âmbito do sistema de tripartição dos poderes, o Poder Executivo acaba por naturalmente conseguir usufruir de um prestígio maior frente aos demais Poderes do Estado, na medida em que detém este o controle de toda a arrecadação dos recursos financeiros, somada ainda a outras prerrogativas, tais como: efetiva participação no âmbito do processo de produção legislativa e a possibilidade de indicação de membros de Tribunais, sejam de segunda instância ou mesmo de Cortes Superiores²²⁸.

No âmbito brasileiro, como já destacado, em que pese o indiscutível aprimoramento institucional trazido pela Carta de 1988, ainda remanesce um concreto cenário de proeminência do Poder Executivo frente aos demais Poderes, sendo certo que tal realidade ainda mostra-se mais patente quando analisada com foco exclusivo na relação existente entre Legislativo e Executivo. Contudo, é inequívoco que o atual modelo constitucional permitiu um grande salto na relação republicana entre os poderes estatais, façanha esta que não havia sido atingida pelas Constituições anteriores.

Contudo, em que pese o novo patamar de estabilidade institucional e participação democrática alcançado, diante da atual crise política, é certo que a atual ordem constitucional não conseguiu romper com todos os vícios oriundos do passado, sendo que diversas realidades ainda precisam ser enfrentadas para que o Brasil consiga adentrar em um novo e essencial ciclo de desenvolvimento democrático.

Inicialmente neste capítulo, irá buscar-se traçar quais as principais problemáticas de ordem prática que tem obstado a ocorrência de um novo ciclo de aprimoramento democrático no Brasil pós Constituição de 1988, para que posteriormente se possa aventar quais possíveis mudanças poderiam ser implementadas para o avivamento da democracia brasileira, não só buscando-se evitar retrocessos, mas como também traçando-se caminhos para o futuro.

A Constituição de 1988 já em seu artigo primeiro²²⁹ buscou inovar frente às

²²⁸ CAVAZZANI, Ricardo Duarte. Crise da democracia representativa e os reflexos sobre a separação dos poderes: o enfraquecimento do estado. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 6, n. 11, jul.-dez. p. 359, 2014. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista12/criseRicardo.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018.

²²⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em:

Cartas que lhe antecederam, tendo previsto expressamente a possibilidade de que a soberania popular fosse exercida diretamente pelo povo. Como nota-se pela leitura do texto constitucional, buscou-se a implantação de um regime democrático participativo, no qual as questões de Estado, via de regra, seriam decididas por meio dos representantes escolhidos para tal fim, mas a sociedade resguardaria a garantia de exercer sua soberania diretamente em algumas questões.

Desta feita, o texto constitucional apresentou um considerável avanço frente às Constituições anteriores, na medida em que nenhuma outra Carta Constitucional tinha previsto em seu bojo, de maneira conjunta, todos os mecanismos de participação direta previstos pela atual Carta da República. Como se abstrai do artigo 14 da Constituição fora conferido aos cidadãos a possibilidade de participação direta nas questões de Estado por meio dos institutos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular.

Ressalta-se que todos estes institutos já foram conceituados neste trabalho quando das ponderações quanto à modalidade semidireta da democracia, sendo que posteriormente o debate quanto a estes será retomado, agora com o objetivo de averta-se quais resultados práticos estes institutos já apresentaram na vivência democrática brasileira após o estabelecimento da nova ordem constitucional e como a implementação dos mecanismos de participação direta podem contribuir com o aperfeiçoamento da democracia no Brasil.

No âmbito representativo a Constituição estabeleceu um regime partidário pluralista. Como já ponderado quando das considerações quanto à democracia representativa os partidos políticos constituem elemento fundamental da vitalidade democrática, sendo que a ausência de agremiações partidárias estáveis e com representação popular inevitavelmente resulta na debilidade de toda a institucionalidade democrática.

Deve-se destacar que evidentemente o pluralismo político positivado pelo texto constitucional não busca refletir exclusivamente a coexistência de um variado leque de ideologias partidárias, sendo que constitucionalmente, este objetiva alcançar as mais variadas esferas da vivência política e social da nação, articulando-se inclusive com os direitos fundamentais, na medida em que visa permitir a livre manifestação da liberdade de expressão e pensamento dos mais variados

segmentos sociais²³⁰.

Destarte, em que pese à positivação do pluralismo político não objetivar simplesmente a mera coexistência de diversas legendas partidárias, mesmo que de ideologias antagônicas, esta tem se mostrado como o principal efeito de ordem prática do texto constitucional, sobretudo em um país que no passado já conviveu com a imposição de um sistema bipartidário e com a proibição do funcionamento de certos partidos políticos, mesmo em períodos ditos democráticos²³¹.

Contudo, a fragmentação partidária resultante da inexistência de adequados limites de ordem prática para criação de partidos políticos tem gerado uma crise de governabilidade de graves consequências à estabilidade nacional, na medida em que nos últimos anos a fundação de novas legendas tem majoritariamente se desprendido de questões ideológicas, visando apenas fisiologismos e projetos pessoais de poder.

Em relação aos sistemas eleitorais a Constituição de 1988 reeditou os modelos majoritário e proporcional, os quais já haviam sido adotados por Cartas Constitucionais anteriores, inclusive como já demonstrado no capítulo anterior. O sistema proporcional fora exclusivamente aplicado nas eleições legislativas, especificamente para as esferas municipais, estaduais e para a Câmara dos deputados em âmbito federal.²³² Quanto ao modelo majoritário, este foi implantado para as eleições dos cargos do executivo e para o Senado da República no âmbito do legislativo²³³.

Feito este rápido panorama quanto aos modelos eleitorais implantados, deve-se destacar que estes tem demonstrado possuir grandes dificuldades para refletirem no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo a vontade do eleitor. Tal

²³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 136.

²³¹ "A experiência constitucional brasileira exhibe, por exemplo, a ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro em 1947, em tempos de democracia, portanto. O pluralismo político da Constituição Federal de 1988 convive, entretantes, com certa tranquilidade com diversos agrupamentos partidários a[...].". Ibid.

²³² Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

²³³ Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

realidade acabou por ser alcançada devido à soma de diversos vetores que acabaram por viciar todo o processo eleitoral de forma a obstar que a vontade popular consiga prevalecer sobre o sistema político que se encontra posto no âmbito das esferas de poder.

Diante deste quadro notório que é aqui reiterado, fica claro que o sistema de representatividade brasileiro se encontra no limiar de um colapso. Ora, estando os partidos políticos em crise, deslegitimados e descreditados pelo corpo social, caberia ao modelo eleitoral a tarefa de impor uma solução frente à fraqueza majoritária das agremiações partidárias, forçando inclusive esta a se reinventar de acordo com resultado apresentado pelo exercício do sufrágio por parte dos cidadãos.

Contudo, estando também o modelo eleitoral viciado por mecanismos que na prática acabam por servir de óbice a livre expressão da vontade popular, a democracia só tende a se aprofundar em uma crise de confiança e de ausência de participação popular efetiva, fazendo com que o modelo representativo se limite a aspectos de ordem formal, sem nenhuma aderência materialmente efetiva no âmbito da representação popular.

Realizado este sucinto panorama geral da atual situação do quadro democrático no Brasil, a partir dos próximos tópicos buscará se debater quais seriam as reformas que uma vez implementadas poderiam permitir a real aplicação prática de uma democracia efetiva, possibilitando a efetiva atuação popular no âmbito das decisões políticas, garantindo por consequência a real emancipação do indivíduo frente à autoridade do Estado.

4.1 DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA: O MODELO EXISTENTE E AS POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO

Como já ponderado, a atual Carta Constitucional buscou implantar, mesmo que de forma tímida, um regime democrático semidireto no Brasil, na medida em que autorizou que poder emanado na totalidade da sociedade não seria exercido exclusivamente por meio de representantes eleitos, deixando a possibilidade de que os cidadãos exercessem diretamente o poder estatal em algumas circunstâncias, por meio de mecanismos estabelecidos pela própria Constituição.

Embasando esta conclusão, José Afonso da Silva, pondera que a Constituição de 1988 implantou um regime de democracia representativa, com

amplo protagonismo dos partidos políticos, mas que ainda resguarda princípios e institutos de participação direta. Assim, o autor conclui que o regime acaba por assumir uma forma de democracia participativa, na medida em que estabelece o modelo representativo por meio dos partidos políticos, mas resguarda a possibilidade de participação direta do cidadão ante alguns mecanismos estabelecidos²³⁴.

Como já ponderado, o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição limitou-se a dizer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ressalta-se que o referido dispositivo constitucional não trouxe quais seriam os mecanismos de participação popular direta, sendo que estes foram posteriormente previstos pelo artigo 14 da Constituição Federal, a saber: plebiscito, referendo e a iniciativa popular²³⁵.

Destaca-se ainda que a Constituição de 1988 reservou como competência exclusiva do Congresso Nacional a possibilidade de convocar plebiscito e autorizar referendo, isso ante a redação de seu artigo 49, inciso XV²³⁶, isso inclusive em confronto a nossa história constitucional, visto que no âmbito da Carta de 1937, tal prerrogativa era conferida em todas as hipóteses ao Presidente da República.²³⁷ Contudo, sendo sabidamente a Constituição de 1937 uma carta autocrática, deve-se considerar a opção constitucional atual um inequívoco avanço.

Neste ponto deve-se ainda destacar que o Brasil nunca teve por costume a implantação ou mesmo utilização de mecanismos de participação popular direta. Ressalta-se que, como inclusive destacado por Fernando de Brito Alves, o instituto do plebiscito teve sua primeira disposição constitucional na já mencionada Carta de

²³⁴ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 148.

²³⁵ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

²³⁶ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito. Ibid.

²³⁷ Art. 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. § 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro de trinta dias, resolver que o projeto seja submetido ao plebiscito nacional. Ibid.

1937, tendo sido posteriormente mantido pela Constituição de 1946²³⁸.

Quando outorgada a Constituição de 1967 o instituto do plebiscito fora novamente excluído, tendo somente sido reimplantado pela atual Carta Constitucional, quanto as mecanismo do referendo e da iniciativa popular, estes foram pioneiramente implantados pela Constituição de 1988, motivo pelo qual, pode-se concluir com segurança o desejo constitucional em se implantar verdadeiramente um regime democrático participativo.

Tal conclusão pode ser alcançada, visto que não obstante a existência destes mencionados mecanismos de participação direta, ao longo do texto constitucional é possível se encontrar diversos outros meios de participação efetiva do cidadão no âmbito das questões de Estado, de forma que é possível se afirmar, sem margem a grandes discussões, que a ordem constitucional instaurada em 1988 poderia efetivamente ter instituído um regime de democracia participativa.

Quanto aos mecanismos de participação mais conhecidos como plebiscito, referendo e iniciativa popular, deve-se destacar que estes, apesar de possuírem previsão constitucional, encontram-se regulados por meio de legislação ordinária, especificamente a Lei n. 9.709/98, a qual traz em sua redação os requisitos para a aplicação destes institutos, como também algumas questões de ordem procedimental.

Neste ponto, pondera-se que o alcance de um regime efetivo de democracia participativa, sobretudo, em um país com dimensões continentais como o Brasil, não se mostra uma realidade de fácil alcance, contudo, é certo que a forma como os institutos vieram previstos pela legislação não fomentaram uma implementação mais ágil de sua existência.

Ora, é certo que em países com grandes dimensões territoriais e populacionais a implantação de consultas populares deve ser realizada com a devida atenção e cautela inerente a estas peculiaridades. No caso brasileiro, a adoção rotineira destes institutos além de esbarrar nestas questões de ordem prática ainda encontra resistência na falta de previsão constitucional dos temas que deveriam ser obrigatoriamente aprovados pelos cidadãos.

A Constituição Federal, como já ponderado, se limitou a trazer em sua

²³⁸ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental.** Curitiba: Juruá, 2013, p. 226-227.

redação a possibilidade de adoção dos mencionados institutos, sendo que quando da regulamentação destes, a legislação ordinária se limitou a tímida e genérica afirmação de que os institutos do plebiscito e referendo poderão ser convocados frente às questões de “relevância nacional”²³⁹.

Destarte a amplitude da justificação para convocação de consultas populares acabou por deixar ao alvedrio dos parlamentares a eventual convocação ou não destes institutos. Afinal, o que poderia se definir como um tema nacional relevante? Em uma determinada situação poderia se entender que a aprovação de uma emenda constitucional seria um tema nacional relevante, como se não pudesse ser; em outra, poderia se ponderar que a aprovação de uma reforma penal também mereceria o crivo popular direto.

Como se observa, a forma de previsão legal que permite moldar à adoção dos institutos as circunstâncias acabou obstando a sua implementação rotineira, justamente pela falta de interesse político em se convocar a população a decidir diretamente sobre temas de importância nacional. É certo que a previsão de situações específicas para participação direta da sociedade, até mesmo por sua importância, necessita de guarida constitucional.

O texto constitucional atual trouxe três possibilidades em que especificamente o instituto do plebiscito deveria ser convocado, são elas: os casos de mutação territorial das unidades federadas²⁴⁰, mutação territorial dos municípios²⁴¹, e por fim, na previsão constante no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinava a convocação de plebiscito sobre a forma e sistema de governo a ser adotada pelo Estado Brasileiro²⁴².

²³⁹ Art. 7º. Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

²⁴⁰ Art. 18. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. Ibid.

²⁴¹ Art. 18. §4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. Ibid.

²⁴² Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial**

Contudo, tendo sido realizado o plebiscito a respeito da forma e sistema de governo, como determinou a Constituição, remanesceram apenas as outras duas possibilidades já destacadas, sendo certo que estas, dado o caráter de excepcionalidade, não constituem meios aptos a oportunizarem um regime de plena participação popular, como tentou implantar a Constituição. No mais, a previsão genérica de convocação os institutos do plebiscito e referendo também não tem servido de estímulo ao emprego destes pelo Congresso Nacional.

Especificamente quanto ao instituto do plebiscito, ressalta-se que no âmbito nacional, este só fora excetuado uma única vez, justamente quando a população foi chamada a decidir sobre a forma e sistema de governo no ano de 1993, isso como já destacado, por expressa determinação da Constituição, oportunidade na qual 66,26% da população optaram pela Forma de Governo Republicana e 55,67%, pelo Sistema de Governo Presidencialista²⁴³.

Quanto ao referendo, o referido instituto só fora utilizado uma única vez, no ano de 2005, quando a população foi chamada a decidir sobre o comércio de armas de fogo e munições, especificamente, quanto à vigência do artigo 35 da Lei n. 10.826/03.²⁴⁴ Na oportunidade, 63,94% da população que compareceu as urnas, vetou a vigência do referido dispositivo legal, permitindo a continuação do comércio de armas de fogo e munições²⁴⁵.

Ainda quanto à questão nacional, deve-se ponderar que no ano de 2013, devido à onda de manifestações que tomou conta do país, cobrando mudanças políticas e combate a corrupção, a então presidente da república chegou a defender publicamente a convocação de um plebiscito para que a sociedade pudesse decidir sobre a realização de uma eventual reforma política, contudo, tal proposta não logrou em ganhar adesão no parlamento²⁴⁶.

[da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

²⁴³ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado geral do plebiscito de 1993**. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

²⁴⁴ Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. § 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005. § 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral. BRASIL, op. cit.

²⁴⁵ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Quadro geral referendo 2005**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/quadro-geral-referendo-2005>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

²⁴⁶ “Recentemente, após as intensas manifestações populares do chamado “junho de 2013”, a

Destarte, não houve nenhum outro momento nestes trinta anos de vigência da Constituição em que os institutos do plebiscito e referendo foram empregados nacionalmente, ficando claro que a opção constitucional em deixar a cargo exclusivo do parlamento a opção pela convocação dos referidos institutos, em que pese, constituir um inequívoco avanço frente a Carta de 1937, ainda mostrou-se um aprimoramento tímido, frente a realidade contemporânea do país.

No âmbito regional a última vez que a população foi chamada a decidir diretamente pela via plebiscitária fora no ano de 2011, quando o Congresso Nacional, por meio dos Decretos Legislativos n. 136²⁴⁷ e 137²⁴⁸ convocou a população do Estado do Pará a decidir sobre a criação das unidades federadas de Carajás e Tapajós, as quais seriam originárias do desmembramento territorial daquele estado, o qual continuaria a existir no território remanescente.

Quando dos debates da convocação do referido plebiscito surgiu uma interessante discussão quanto à amplitude da consulta popular a ser realizada, muitos dos envolvidos no processo de separação defendiam a tese de que somente a população das regiões da unidade federada que poderia vir a se tornar um novo ente federativo deveria ser consultada, em detrimento dos cidadãos residentes na região renascente do estado alvo do desmembramento.

Presidente da República veio a público propor uma Constituinte exclusiva para impulsionar o debate sobre a reforma política. Uma vez rechaçada a proposta pelas classes política e jurídica, a presidência a adaptou para sugerir a consulta à população, em plebiscito, sobre a necessidade e a forma de uma reforma política. O Congresso Nacional, no entanto, cioso de sua prerrogativa de convocar a consulta popular, e ante os inúmeros inconvenientes de se convocar um plebiscito em matéria tecnicamente tão sofisticada, houve por bem não aderir à sugestão oriunda do Poder Executivo". MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 771.

²⁴⁷ Art. 1º O Tribunal Regional Eleitoral do Pará, de acordo com instruções do Tribunal Superior Eleitoral, realizará no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da publicação deste Decreto Legislativo, conforme previsto no § 3º do art. 18 da Constituição Federal, plebiscito sobre a criação do Estado do Carajás, a ser constituído pelos seguintes Municípios do Estado do Pará: Abel Figueiredo, Água Azul do Norte, Anapu, Bannach, Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Breu Branco, Canaã dos Carajás, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Curionópolis, Dom Elizeu, Eldorado do Carajás, Floresta do Araguaia, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Ourilândia do Norte, Pacajá, Palestina do Pará, Parauapebas, Pau d'Arco, Piçarra, Redenção, Rio Maria, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Félix do Xingu, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Sapucaia, Tucumã, Tucuruí e Xinguará.

²⁴⁸ Art. 1º O Tribunal Regional Eleitoral do Pará realizará, conforme previsto no § 3º do art. 18 da Constituição Federal, no prazo de 6 (seis) meses, contado da promulgação deste Decreto Legislativo, plebiscito sobre a criação do Estado do Tapajós, a ser constituído pelo desmembramento da área onde atualmente se situam os Municípios de Almeirim, Prainha, Monte Alegre, Alenquer, Óbidos, Oriximiná, Faro, Juruti, Belterra, Santarém, Porto de Moz, Vitória do Xingu, Altamira, Medicilândia, Uruará, Placas, Aveiro, Itaituba, Trairão, Jacareacanga, Novo Progresso, Brasil Novo, Curuá, Rurópolis, Senador José Porfírio, Terra Santa e Mojuí dos Campos.

O debate se restringia quanto à redação do artigo 7^o²⁴⁹ da Lei n. 9.709/98, o qual define como população diretamente interessada na divisão, tanto a do território que se pretende desmembrar, como a que sofrerá o desmembramento, sendo que nos casos de fusão e incorporação, conclui-se como população diretamente interessada, tanto a da área que se quer anexar, como a da que receberá o acréscimo.

Solucionando a controvérsia, o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre a ADI 2650 de relatoria do Ministro Dias Toffoli. A referida Ação Direta de Inconstitucionalidade havia sido proposta pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e tinha como escopo declarar a inconstitucionalidade da primeira parte do já mencionado artigo 7^o, da Lei n. 9.709/98, para que: “a interpretação correta do termo 'população diretamente interessada' contida no § 3^o do art. 18 da CF signifique apenas aquela que tem domicílio na área desmembrada”²⁵⁰.

Destarte, nas palavras do Ministro Relator Dias Toffoli, de acordo com o entendimento do polo requerente da ADI, só poderia ser considerada como população diretamente interessada para fins da consulta popular em apreço, os cidadãos que fossem residentes no espaço geográfico que viria a integrar o novo ente federado que se objetivasse criar, excluindo-se a população da área geográfica que remanesceria, a qual “*não quer a separação*”²⁵¹.

Contudo, em que pese o arrazoado da parte requerente da ADI, o Supremo Tribunal Federal entendeu que toda a população da unidade federativa deveria ser considerada como diretamente interessada em eventual redefinição de suas limitações geográficas, isso devido aos impactos sociais, econômicos e culturais, motivo pelo qual, decidiu a Suprema Corte que nestes casos, goza de integral

²⁴⁹ Art. 7^o Nas consultas plebiscitárias previstas nos arts. 4^o e 5^o entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada. BRASIL. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

²⁵⁰ STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2650**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508.

²⁵¹ “Para a requerente, o exame lógico das três modalidades de redivisão territorial (incorporação, subdivisão e desmembramento) leva a concluir que se, na primeira, a população a ser ouvida é a dos Estados a se unirem (pois serão as populações do novo Estado) e, na segunda, a do Estado cujas regiões vão se dividir em duas ou mais (pois serão as populações dos novos Estados), no desmembramento deve ser apenas a população da área a se desmembrar, pois essa é que será a população do novo Estado”.

constitucionalidade a redação do artigo 7º, da Lei n. 9.709/98, devendo a consulta plebiscitária ser realizada em toda população da unidade federada.

Ressalta-se que apesar do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, tal assunto não possui pleno respaldo na doutrina pátria, destacando-se os ensinamentos de José Afonso da Silva, o qual ao discorrer a respeito da possibilidade de criação de novas unidades federadas por incorporação, subdivisão e desmembramento, defende que neste último caso, deve-se considerar como população interessada somente a da área que se visa desmembrar²⁵².

Ponderando-se ainda quanto às divisões existentes na doutrina pátria em relação ao referido ao tema, deve-se destacar que o professor Dalmo de Abreu Dallari, advoga a tese de que quando da criação de novas unidades federadas se faz necessária à consulta de toda a população nacional, eis que toda esta será impactada devido à necessidade de nova divisão de recursos federais destinados aos estados, como também ante a indiscutível mudança de composição de forças no Congresso Nacional. Esta tese fora defendida pelo Ministro Marco Aurélio Mello, quando do julgamento da ADI 2650²⁵³.

Contudo, apesar do exposto pelo mencionado autor, o Supremo Tribunal Federal acabou por entender que a população residente fora das unidades federadas envolvidas em processo de mutação territorial deve ser considerada como indiretamente interessada, manifestando-se esta, portanto, por meio de seus representantes eleitos, quando da votação do projeto de lei complementar para criação do novo estado pelo Congresso Nacional²⁵⁴.

²⁵² “Desmembramento de Estado, portanto, quer dizer separação de parte dele, sem que ele deixe de ser o mesmo Estado. Continua com sua personalidade primitiva, apenas desfalcando do pedaço de seu território e população separados. A parte desmembrada poderá constituir novo Estado, ou anexar-se a outro, ou formar Território Federal. População diretamente interessada, no caso, é a da parte desmembrada, é a da parte que quer separar-se”. SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 476.

²⁵³ “E a razão é muito simples: aumentará o divisor do fundo alusivo aos estados e do referente aos municípios. Já não estou nem cogitando de despesas federais, considerando o surgimento de estados, não de municípios, e não são poucas, alusivo ao funcionamento das duas Casas do Congresso: a Câmara dos Deputados e o Senado da República. [...]Potencializo, até mesmo para fechar a porta a essa volúpia na criação de estados e municípios, a referência “a população interessada” para o entender, como fez o professor Dalmo Dallari – e não fui aluno de Sua Excelência, já que sou egresso da Nacional de Direito e não da USP -, no que apontou que a população interessada é a população do Brasil, é a população existente no território nacional”. STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2650**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508.

²⁵⁴ “Indiretamente interessada - e, por isso, consultada apenas indiretamente, via seus representantes eleitos no Congresso Nacional - é a população dos demais estados da Federação, uma vez que a redefinição territorial de determinado estado-membro interessa não apenas ao respectivo ente

Diante deste debate, mas prevalecendo-se a corrente já mencionada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, toda a população do Estado do Pará foi chamada a se manifestar diretamente sobre a eventual criação das outras duas unidades federadas, Tapajós e Carajás, as quais seriam oriundas de seu território. Realizada a votação, 66,08%²⁵⁵ dos eleitores recusaram a criação do Estado do Tapajós e 66,60%²⁵⁶ disseram não ao desmembramento do Pará para criação do Estado do Carajás.

Dado interessante neste caso trazido à análise foi o de que as populações das áreas que seriam respectivamente desmembradas votaram pela criação dos novos Estados, sendo que a divisão do Estado do Pará em três acabou por ser vetada graças à maciça reprovação da população residente na área que remanesceria do desmembramento, região esta que possuía a maior fatia do eleitorado votante.

Como observa-se, nos Municípios de Santarém e Marabá, os quais seriam respectivamente a capital dos novos estados do Tapajós e Carajás, a aprovação do desmembramento teve aceitação superior a 90% dos cidadãos que compareceram as urnas, já no Município de Belém, capital do Estado do Pará, o desmembramento da unidade federada foi rejeitado por 90% dos cidadãos que compareceram às urnas²⁵⁷.

Contudo, tal situação faz surgir uma indagação interessante, no caso específico, as regiões que se objetivavam emancipar foram favoráveis a proposta, sendo esta obstada pela vontade dos eleitores das demais localidades do estado, porém, suponha-se que a situação fosse reversa, e os eleitores das regiões a serem desmembradas manifestassem completa contrariedade a criação de uma nova unidade federada, poderia ser esta ainda sim criada graças a manifestação majoritária das demais localidades?

Diante deste quadro, em que pese tratar-se de uma situação minimamente questionável, deve-se obrigatoriamente entender-se que sim, visto que da redação da Lei n. 9.709/98 e da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal

federativo, mas a todo o Estado Federal". Ibid.

²⁵⁵ TRE. Tribunal Regional Eleitoral. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**. Disponível em: <<http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>>. Acesso em: 27 set. 2018.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ TRE-PA. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

quando do julgamento da ADI 2650, restou por pacificado, que nos casos de desmembramento deveria ser considerado como população interessada toda a totalidade da unidade federada, sendo que vontade popular será expressa pela manifestação de todo o conjunto consultado.

Como se percebe o tema é altamente complexo, entendendo-se que especificamente nos casos de desmembramento, a simples consulta de toda a população do estado alvo da divisão em um único turno não se mostra como a mais adequada, visto abrir a possibilidade de que os cidadãos residentes na região que se visa separar acabem por ser extirpados de seu estado natal, mesmo contra a sua vontade.

Neste ponto, com fins de se conferir maior cautela a um procedimento de tamanho impacto social, entende-se que a consulta popular em casos de desmembramentos deve-se realizar em dois turnos, um primeiro com a manifestação de toda a população do estado, e um segundo, ouvindo-se apenas a população da região que se objetiva separar, sendo que a rejeição da proposta em qualquer destes serviria de óbice ao processo de divisão da unidade federada.

Destarte, é indiscutível ser absolutamente salutar a convocação da população para decidir diretamente quanto a eventuais mudanças de composição geográfica das unidades da federação, contudo, deve-se por igualmente concluir ter sido a Constituição extremamente tímida quando da previsão das possibilidades em que a sociedade poderia ser chamada a decidir diretamente sobre eventuais questões de interesse nacional.

Como se percebe a criação de novos estados, em que pese se mostrar pertinente em algumas situações, goza de profundo desprestígio quando analisada pelo conjunto da população, isso devido aos consequentes custos gerados ao erário nacional pela simples instalação de toda uma nova estrutura administrativa. Tal realidade fica explicitada pelos debates existentes no STF quando da votação da ADI 2650, como também pelo fato do referido mecanismo só ter sido empregado uma única vez em âmbito estadual, pós a promulgação da Constituição²⁵⁸.

Assim, conclui-se que apesar dos mecanismos do plebiscito e referendo

²⁵⁸ “O que ocorrerá, por exemplo, se surgirem no Estado do Pará os dois novos estados? O fundo destinado aos estados, consideradas as receitas da União, terá a divisão por um número maior. O divisor aumentará, e a cota parte de cada estado diminuirá”. STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2650**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012, p. 465-508.

conferirem indiscutível aprimoramento ao regime democrático, visto que se mostram como estímulo a criação de um senso crítico por parte da população frente aos grandes temas de interesse nacional, estes se encontram subutilizados em nossa democracia, para não dizer esquecidos. Daí, conclui-se pela necessidade de uma reforma constitucional, com fim de se conferir maior aplicabilidade prática a estes institutos.

Neste ponto, são oportunos os ensinamentos de Fábio Konder Comparato, alertando inicialmente para os diversos abusos que já foram cometidos por regimes autocráticos ao longo da história, com o respaldo da massa popular por meio da via plebiscitária²⁵⁹, sendo certo que tal intento chegou a ser ensaiado no Brasil, por meio da já destacada redação da Carta Constitucional de 1937. Porém, é certo que este mencionado passado não pode ser perpetuamente empregado como forma de se desprestigiar este importante instituto de aperfeiçoamento democrático.

Diante desta realidade, o referido autor argumenta que o emprego dos mencionados institutos deve ser feito com a observância de algumas precauções. A primeira delas consiste em que a convocação do mecanismo seja sempre resguardada ao parlamento ou mesmo ao próprio povo, porém, nunca ao chefe de Estado ou de governo, justamente com o fim de se evitar os abusos já praticados no passado, bem como, que haja prévia previsão constitucional ou mesmo legal dos temas a serem submetidos à consulta popular²⁶⁰.

Destarte, pode-se concluir que a atual Constituição Federal andou bem quando entregou a competência exclusiva da convocação dos mecanismos de participação direta ao Congresso Nacional, contudo, deixou de criar um cenário favorável a aplicação destes quando não elencou, mesmo que de forma exemplificativa as eventuais situações em que estes poderiam vir a ser acionados, sendo certo que tal conjuntura, frente à tradição nacional de pouca participação popular nos temas nacionais foi o suficiente para subaproveitar os mecanismos.

Contudo, tal situação não se configura em uma realidade específica do Brasil, visto que como argumentado por diversos estudos da área, feita uma análise

²⁵⁹ “No século XX, o instituto foi adotado pela Constituição alemã de Weimar, de 1919, e utilizado sem freios por Hitler. É preciso não esquecer que a junção dos cargos de presidente do Reich e chanceler em 1934, que instituiu a ditadura, bem como as nefandas leis antisemitas de 1935, foram aprovadas em plebiscitos por 90% do povo alemão. A Espanha franquista também se utilizou desse instrumento de manifestação popular, como forma de apoio pessoal ao caudilho”. COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 672.

²⁶⁰ Ibid., p. 672.

crítica das Constituições dos principais Estados integrantes da União Europeia, percebe-se que estes institutos foram igualmente implantados, em sua maioria, de forma estanque, permitindo meramente o exercício instantâneo da democracia direta²⁶¹, sem dar azo à consolidação de um regime participativo.

Trazendo-se a análise para a América Latina, um estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, constatou que os países desta região têm majoritariamente adotado as consultas populares para referendar reformas constitucionais, na maioria dos casos por expressa previsão da Carta Política ou para solucionar crises específicas, quando majoritariamente as consultas são convocadas pelo Executivo²⁶².

Um aspecto que merece destaque versa sobre a possibilidade de os cidadãos convocarem diretamente a aplicação dos mecanismos de participação popular. Ressalta-se que tal modelo guarda paradigma tanto no direito constitucional europeu, quanto latino-americano. Na Europa, o modelo suíço permite que o corpo social mediante o alcance de uma quantidade mínima de ratificações convoque uma consulta popular, pondera-se que o número de assinaturas varia de acordo com o tipo de consulta que se visa realizar²⁶³.

Na América-Latina, o caso mais conhecido e emblemático, encontra-se nas disposições da Constituição Venezuelana de 1999, a qual por meio de diversos dispositivos permite a convocação de consultas populares mediante a manifestação de determinados percentuais de eleitores, sendo sem dúvidas a possibilidade de revogação do mandato presidencial por meio de referendo convocado pelos próprios

²⁶¹ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 222.

²⁶² BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Consultoria Legislativa, abr. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018, p. 04.

²⁶³“Na atualidade, a Constituição suíça disciplina três tipos de referendo: a) iniciativa popular; b) referendo obrigatório; c) referendo facultativo. Nas três situações, o requerimento dos cidadãos é que desencadeia automaticamente a convocação do referendo. No primeiro caso, exige-se um número mínimo de 100.000 assinaturas para dar início ao processo legislativo; na segunda hipótese (referendo obrigatório), também se exigem 100.000 assinaturas para que seja requerida a reforma total da Constituição ou para decisão de conflito entre as duas casas legislativas sobre aprovação ou não de uma lei; por fim, o referendo facultativo é a faculdade que tem cada cidadão de requerer a consulta popular sobre determinado ato normativo, mediante apresentação de 40.000 assinaturas, num prazo de 90 dias, a contar da data da publicação da lei”. LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa**: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ, 2010, p. 242.

eleitores a principal peculiaridade do mencionado texto constitucional.²⁶⁴

Diante dos levantamentos aventados, pode-se concluir que o Brasil encontra-se em conformidade com a realidade mundial quando se fala no emprego de mecanismos de participação direta, visto que excepcionado o caso suíço, nenhum outro país costuma se valer destes com frequência, destacando-se, por exemplo, o caso dos Estados Unidos, o qual nunca realizou uma consulta do gênero em âmbito nacional²⁶⁵.

Assim, diante destas ponderações e acreditando-se que uma maior implementação dos mecanismos de participação popular direta se mostra como indispensável para a consolidação de um regime de democracia participativa no Brasil sugere-se algumas alterações quando do emprego dos mencionados institutos, com fins de se buscar uma maior representatividade popular no âmbito da democracia brasileira.

Como já destacado pelos autores mencionados, uma das principais precauções a serem tomadas quando da previsão dos mecanismos de participação do plebiscito e referendo reside na existência de um rol de matérias, mesmo que exemplificativo, que devem ser obrigatoriamente submetidas ao crivo destes institutos.

No caso do Brasil, entende-se que a abertura de um mecanismo que possibilitasse a eventual submissão de emendas constitucionais ao crivo da sociedade em geral se mostraria eficiente ao aperfeiçoamento da democracia e conferiria maior prestígio social ao instituto do referendo popular, o qual apesar do possuir previsão Constitucional só fora utilizado uma única vez em nosso regime democrático.

No mais, entende-se que a submissão de matérias constitucionais a análise

²⁶⁴ Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

²⁶⁵ BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Consultoria Legislativa, abr. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018, p. 09.

dos cidadãos se mostraria extremamente salutar ao combate de diversos vícios de nossa democracia, ponderando-se que sendo a Constituição garantidora de toda a ordem democrática vigente, mostra-se necessário o emprego de todos os esforços possíveis para concessão de eficácia normativa a esta.

Nesta linha, seguindo os ensinamentos de Konrad Hesse, pondera-se que a criação de uma *práxis* constitucional, ou seja, de um consenso social quanto à importância do texto constitucional e do respeito a sua vigência, se mostra indispensável para concessão de eficácia normativa a sua redação. Ressalta-se que o referido autor já alertava para o perigo das constantes revisões constitucionais, visto que estas, quando reiteradas, demonstram um inequívoco abalo a ordem normativa vigente²⁶⁶.

Em relação à Constituição Federal de 1988, pondera-se que esta em seus trinta anos de história já fora submetida a 99 (noventa e nove) emendas constitucionais, sendo a última delas promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado Federal em data de 15 de dezembro de 2017, a qual tinha como objetivo alterar a redação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.²⁶⁷ Desta feita, a Constituição Federal tem sido atingida com uma média superior a três emendas por ano desde a sua promulgação.

Diante desse quadro, fica claro a aplicabilidade dos ensinamentos de Konrad Hesse, quando afirma que a existência de uma frequente tendência à revisão constitucional, demonstra a vigência de um constante pensamento de atribuição de maior importância às conjunturas de ordem prática do que a própria norma constitucional vigente²⁶⁸.

Assim, abrindo-se a possibilidade de que as eventuais emendas constitucionais passem igualmente pelo crivo popular, se estaria por consequência buscando coibir a existência de revisões constitucionais de conveniência, as quais muitas vezes acabam sendo aprovadas por majorias circunstanciais constituídas no âmbito do sistema presidencialista de coalizão brasileiro.

²⁶⁶ HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 22.

²⁶⁷ BRASIL. Emenda constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

²⁶⁸ HESSE, op. cit., p.22.

No mais, tal medida ainda alcançaria grande efeito pedagógico na população em geral, visto que o debate constitucional seria rotineiramente trazido para a efetiva análise do cidadão, criando-se uma verdadeira consciência nacional quanto à importância da Constituição para existência do Estado Democrático de Direito e todos os benefícios e proteções dele inerentes, ou seja, se criaria uma verdadeira “vontade de Constituição”²⁶⁹.

Neste ponto, deve-se ponderar que a atual Constituição Federal já apresenta uma característica rígida²⁷⁰, ou seja, o eventual desejo de revisão constitucional necessariamente precisa passar por um longo e qualificado processo legislativo, ou qual justamente objetiva obstar que a norma constitucional acabe por ceder frente a realidade fática e as maiorias ocasionais.

Dessa forma, ante o positivado por seu artigo 60, a Constituição Federal somente poderá ser emendada mediante a iniciativa do Presidente da República, de um terço no mínimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou pela manifestação de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros²⁷¹.

A referida proposta para ser considerada aprovada deve necessariamente ser votada em ambas as Casas do Congresso Nacional, com adesão mínima de três quintos dos respectivos votos, em dois turnos.²⁷² Como observa-se, os cidadãos

²⁶⁹ “Baseia-se na compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e desforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos [...]. Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. Essa ordem adquire e mantém a sua vigência através de atos de vontade”. HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 22.

²⁷⁰ “Constituições rígidas são as constituições cujo texto apenas pode ser alterado mediante procedimento mais rigoroso (mais exigente) do que aquele procedimento estabelecido para a alteração da legislação ordinária (infraconstitucional), [...] Como se percebe, a noção de rigidez constitucional é fortemente vinculada à noção de constituição formal (escrita), bem como guarda relação com a diferença entre direito constitucional e direito ordinário, resultando na supremacia formal das normas constitucionais sobre o direito infraconstitucional[...]”. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 72.

²⁷¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

²⁷² § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos,

foram completamente excluídos do processo de reforma constitucional, realidade esta que a longo prazo tem se mostrado prejudicial ao aperfeiçoamento do regime democrático, na medida em que a maioria da população acaba por ser excluída do debate constitucional nacional.

Neste ponto, são oportunos os ensinamentos de Paulo Bonavides ao asseverar que apesar do povo ser o titular do poder soberano da nação, a presença deste acabou por ser amesquinhada e diminuída, na medida em que fora completamente excluído do processo de reforma constitucional, havendo, portanto, uma indiscutível redução da força participativa da sociedade como autenticadora da legitimidade dos poderes²⁷³.

Compreende-se a pertinência dos ensinamentos do referido autor, entende-se como absolutamente saudável a realização de um processo de emenda constitucional, abrindo-se por meio deste a possibilidade de que as futuras propostas de mudanças à constituição possam ser submetidas a referendo popular. Desta forma, se estaria não somente estabelecendo um novo limitador ao processo de frenética aprovação de emendas, como também, garantido que o povo como legítimo titular da soberania, possa participar do processo constitucional²⁷⁴.

Diante desta realidade, entende-se que no direito comparado existem salutareos modelos a serem eventualmente adotados pelo Brasil. O caso italiano, sem dúvida, mostra-se como um dos mais pertinentes. A Constituição da Itália, igualmente a brasileira, condiciona a aprovação de reformas a Constituição a existência de duas votações em ambas as casas do parlamento, com a diferença de que os italianos exigem apenas a existência de maioria absoluta em torno do projeto²⁷⁵.

Contudo, uma vez aprovado o projeto, o modelo italiano ainda permite que este venha a ser submetido a referendo popular, caso seja requerido por um quinto dos membros de uma das câmaras do parlamento, quinhentos mil eleitores ou cinco conselheiros regionais. Ressalta-se que uma vez feita à submissão do projeto já

considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

²⁷³ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular, p. 53-54.

²⁷⁴ “No mundo de hoje, não apenas as leis devem ser objeto de referendo popular. Pode-se dizer que nenhuma Constituição, ou emenda constitucional, entre democraticamente em vigor quando não é referendada pelo povo”. COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 671.

²⁷⁵ Art. 138. As leis de revisão da Constituição e as outras leis constitucionais são adotadas por cada uma das Câmaras por duas deliberações sucessivas com intervalo não inferior aos três meses, e são aprovadas com maioria absoluta pelos membros de cada uma das Câmaras na segunda votação. [...]

aprovado a referendo, este não será promulgado, caso não obtenha a aprovação da maioria dos votos válidos dos cidadãos²⁷⁶.

Acredita-se que o referido modelo se mostraria absolutamente salutar ao regime democrático brasileiro, não somente por permitir que o processo de emenda à Constituição seja submetido a uma realidade mais racional, como também, por garantir o direto acesso popular a um dos mais importantes processos decisórios de um regime democrático constitucional, ou seja, a necessidade de reforma ou não a ordem constitucional vigente.

Pondera-se que a possibilidade de submissão de projetos de emendas constitucionais a consultas populares, além de extremamente saudável ao regime democrático, possui diversos paralelos no mundo, somente para se destacar além do mencionado modelo italiano na Europa, podemos citar a nível latino-americano o caso da Constituição Colombiana, a qual também permite a convocação de referendos constitucionais²⁷⁷.

Feitas estas considerações e tomando-se o modelo italiano como precedente, pode-se tecer algumas considerações quanto à implantação de referendos constitucionais no Brasil. É certo que diferente do modelo italiano, o regime constitucional brasileiro exige a existência de um quórum extremamente qualificado para aprovação de projetos de emendas constitucionais. Contudo, durante o processo de vigência da Constituição, diversos projetos de emenda acabaram por ser aprovados, mesmo sendo clara a necessidade de um maior debate sobre o tema.

Apenas para mencionar dois, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional n° 16 no ano de 1997 a qual instituiu a possibilidade de reeleição aos cargos do Poder Executivo e a aprovação ainda pela Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda a Constituição n° 171/1993, no ano de 2015, a qual tem como

²⁷⁶ Art. 138. [...] As próprias leis são submetidas a referendo popular quando, no prazo de três meses da sua publicação, são pedidas por um quinto dos membros de uma Câmara ou quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos regionais. A lei submetida a referendo não é promulgada, se não for aprovada pela maioria dos votos válidos. Não há lugar a referendo se a lei tiver sido aprovada na segunda votação de cada uma das Câmaras com a maioria de dois terços dos seus membros.

²⁷⁷ “Através do referendo, também regulamentado pela Lei n° 134/1994, o povo irá aprovar ou rechaçar determinado projeto de lei ou decidir sobre a validade ou derrogação de norma vigente. A Constituição colombiana prevê três tipos de referendo: i) aprobatório, quando visa aprovar e tornar lei documento legal não sancionado pelo poder público; ii) revocatório, quando tem por objetivo derrogar ou invalidar uma lei; iii) constitucional, dirigido a submeter a referendo projeto de reforma constitucional”. ARAUJO, E.B; FERNANDES, J.M.S; FEDALTO, T. Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado. **Paraná Eleitoral**, Paraná, v.1, n.2, p. 178, 2012.

objetivo reduzir a maioria penal de dezoito para dezesseis anos nos casos dos crimes considerados hediondos e especificamente para os delitos de homicídio e lesão corporal seguida de morte²⁷⁸.

Ressalta-se que ambos os projetos quando de suas votações foram aprovados completamente desacompanhados do debate nacional inerente à importância do tema, com a diferença de que a PEC com o objetivo de reduzir a maioria penal acabou por ainda não ter andamento junto ao Senado Federal após sua votação pela Câmara dos Deputados.

Destarte, uma vez vigente no país um modelo similar ao italiano, haveria sem dúvidas mais cautela quando da aprovação de projetos de emendas constitucionais desta monta, existindo ainda a possibilidade de que a minoria legislativa que se mostrou contrária à alteração possa recorrer ao crivo popular como última forma de barrar a alteração na ordem Constitucional vigente.

Pondera-se que no caso da aprovação da Emenda Constitucional que permitiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo houve diversos pedidos no âmbito do Congresso Nacional para que a medida fosse posteriormente submetida a uma consulta popular²⁷⁹, com fins de que a sociedade pudesse, como titular do poder soberano da nação, se manifestar quanto a grande alteração promovida no âmbito do sistema de representatividade vigente, contudo tal proposta não contou com a adesão suficiente.

Ora, é certo que em ambos os casos destacados se mostrava como indispensável à manifestação popular quanto às alterações que se objetiva realizar. Em relação à Emenda nº 16/97, deve-se ponderar que esta promoveu uma grande mudança no âmbito do Direito Constitucional brasileiro, o qual sempre teve como tradição a proibição de reeleição para os cargos do Executivo²⁸⁰ e quanto a PEC 171/93, por possuir matéria afeita a direitos individuais e por consequência a própria constitucionalidade questionada, a manifestação popular se mostra ainda mais

²⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Câmara aprova em 2º turno redução da maioria penal em crimes graves.** 19 ago. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/494248-CAMARA-APROVA-EM-2-TURNO-REDUCAO-DA-MAIORIDADE-PENAL-EM-CRIMES-GRAVES.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

²⁷⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LII, n. 029, Quarta-Feira, 26 de fevereiro de 1997, Brasília/DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D26FEV1997.pdf#page=126>>. Acesso em: 13 out. 2018.

²⁸⁰ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 372.

necessária.

Assim, entende-se como salutar a existência de uma alteração na redação do artigo 60 da Constituição Federal, com o fim de se permitir expressamente que Propostas de Emenda a Constituição sejam submetidas a referendo popular mediante o requerimento mínimo de um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional e aprovação por maioria relativa em ambas as Câmaras.

Ressalta-se que a abertura de tal possibilidade já criaria na sociedade uma cultura de expectativa de direito sobre todo e qualquer projeto de emenda constitucional que fosse noticiado, fazendo com que o debate quanto a eventual submissão ou não da alteração constitucional a referendo já se faça presente desde seu primeiro dia de discussão junto ao Congresso Nacional.

Neste ponto, novamente merece destaque as lições de Paulo Bonavides, ao afirmar que a supremacia popular deve emanar justamente das cláusulas do pacto social e dos princípios que própria Constituição positivou em suas primeiras linhas, ressaltando-se que sobre tais ditames deve necessariamente se fundar todas as democracias dignas de assim serem nominadas²⁸¹.

Conclui-se que o requerimento mínimo de um terço dos membros de uma das Casas do Congresso, com a necessária aprovação de maioria relativa se mostra suficiente e adequado para que não necessariamente toda e qualquer proposta de alteração tenha que ser submetida a referendo, como também, para que não ocorra que maiorias de circunstâncias, pautadas em interesses fisiológicos consigam impedir a manifestação da sociedade quanto à alteração da ordem constitucional.

Seguindo ainda o modelo previsto na Itália, entende-se como adequada a estipulação de um teto de aprovação junto ao Congresso, o qual possa por consequência já desautorizar a convocação do referendo a respeito da proposta de emenda a Constituição. No caso específico italiano não existe a possibilidade de convocação de referendo caso o projeto de reforma tenha sido aprovado em ambas as Casas do Parlamento por dois terços dos votos²⁸².

Ora, não pode-se olvidar que o Parlamento se configura como órgão genuíno da representação popular, de forma que os atos aprovados pelos

²⁸¹ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224179>>. Acesso em: 18 out. 2018, p. 53.

²⁸² Art. 138. [...] Não há lugar a referendo se a lei tiver sido aprovada na segunda votação de cada uma das Câmaras com a maioria de dois terços dos seus membros.

congressistas devem necessariamente possuir a presunção de estarem atrelados com os anseios da sociedade, sobretudo, quando votados por ampla maioria dos parlamentares, destacando-se ainda a importância do Poder Legislativo para garantia do consenso e da unidade nacional²⁸³.

Assim, entende-se que nos casos em que as propostas de emenda a Constituição consigam a adesão de quatro quintos dos votos, em dois turnos e em ambas as Casas do Congresso Nacional, não se mostrará necessário a sua submissão a referendo, não havendo impedimento caso os congressistas ainda optam por esta faculdade quando da aprovação do referido texto legal, isso dado o teor da atual legislação.

Quanto eventual alegação de inconstitucionalidade da mudança sugerida, entende-se que esta não pode prosperar, visto encontrar-se absolutamente atrelada com o espírito de reforma constitucional vinculado a identidade material da Constituição e a preservação de seus elementos essenciais²⁸⁴, sobretudo, quanto ao regime democrático e a conseqüente soberania da vontade popular.

No mais, deve-se ponderar que tal medida, em que pese buscar lançar uma modificação no processo de emenda a Constituição, não estará de forma alguma buscando desproteger a norma constitucional frente ao arbítrio do poder ocasional, mas sim, lançando um novo sistema de freios frente à sanha modificativa do texto constitucional, como também, possibilitando que futuras reformas sejam referendadas ou rejeitadas pelo verdadeiro titular do poder soberano estatal.

Neste ponto, destacam-se os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso ao asseverar que a interpretação das cláusulas pétreas da Constituição deve ser realizada de forma a não sufocar o poder de deliberação democrática, exacerbando-se a atuação do Judiciário, como também, sem o fim de se engessar o texto constitucional, obrigando-se a reiterada e desestabilizadora convocação do poder constituinte originário²⁸⁵.

²⁸³ “Para garantir o consenso de cidadãos livres em um país, nação ou estado nação, seriam necessários legislativos ou parlamentos representativos eleitos em diversos níveis: local, nacional e talvez até provinciano, regional ou ainda outros níveis intermediários”. DAHL, Robert, A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001, p. 32.

²⁸⁴ “Destina-se, portanto, o poder de reforma a criar um mecanismo institucionalizado de alteração da Constituição, permitindo que tais providências sejam levadas a cabo sem recorrentes rupturas constitucionais, mantendo-se a identidade material da constituição, mediante a preservação de seus elementos essenciais”. CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1124-1225.

²⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 206.

Dessa forma, como já ponderado, conclui-se que a aprovação de um projeto de emenda constitucional que possibilitasse a submissão de novas propostas de reforma constitucional ao crivo popular não estaria de nenhuma forma ofendendo o rol de cláusulas pétreas previsto na Constituição²⁸⁶ e tampouco a característica de rigidez conferida pelo legislador constituinte originário a atual Carta Política.

Quanto ao momento de realização do referendo, entende-se que a sociedade pode perfeitamente ser consultada quanto à entrada em vigor ou não da proposta de emenda a Constituição quando das eleições ordinárias subsequentes. Com tal medida se buscaria evitar o esvaziamento do instituto ante os já tradicionais argumentos de elevados custos e transtornos para realização das despesas, como também, conclui-se pela total ausência de prejuízos ao processo de reforma a Constituição, visto que os brasileiros vão necessariamente às urnas de dois em dois anos.

Ressalta-se que a possibilidade de consultas públicas juntamente com as eleições ordinárias foi publicamente defendida pelo então presidente do Tribunal Superior Eleitoral e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, quando da realização do já mencionado plebiscito sobre a separação do Estado do Pará no ano de 2011. O Ministro ponderou exatamente que esta configuração permitiria que a população fosse consultada sem a geração de custos extras ao erário, visto que somente o mencionado plebiscito gerou uma despesa de 19 (dezenove) milhões de reais²⁸⁷.

Contudo, é certo que em casos de urgência, ou mesmo entendendo por necessário os membros do Congresso Nacional, não haverá óbice para que o referendo seja realizado de forma independente, sem a necessidade de encontrar-se atrelado ao calendário eleitoral ordinário, porém, é certo que tal previsão ainda colaboraria para o combate das emendas constitucionais de ocasião.

Feitas estas considerações quanto ao emprego do instituto do referendo e acreditando-se que a adoção das propostas buscadas no direito comparado em muito se mostraria pertinentes ao aprimoramento de nossa democracia, buscando-se finalmente a implementação de um regime participativo, passa-se a tecer

²⁸⁶ Art. 60, § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

²⁸⁷ GASPARI, Gabriela. Presidente do TSE defende consultas populares junto com eleições. 11 dez. 2011. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/presidente-do-tse-defende-consultas-populares-junto-com-eleicoes.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

algumas sugestões quanto à utilização do instituto do plebiscito no Brasil.

Em linhas gerais, não esquecendo-se das já mencionadas divergências doutrinárias, ambos os institutos do plebiscito e do referendo devem ser considerados como consultas populares, as quais possuem o escopo de permitir que o cidadão como verdadeiro titular do poder soberano em uma democracia, possa decidir diretamente sobre algum importante tema nacional, sendo que a divergência prática entre estes acaba por limitada somente ao momento em que são convocados²⁸⁸.

No caso brasileiro, como já ponderado a diferenciação reside justamente no fato dos plebiscitos serem realizados anteriormente a realização da norma ou ato administrativo que se objetiva submeter ao crivo da população, enquanto o referendo é realizado posterior à confecção destes, como forma de ratificação popular.

Mas, especificamente quanto ao instituto do plebiscito, pondera-se que, como já explanado, excluída a consulta a respeito da forma e sistema de governo realizada em 1993 e a necessidade de sua implementação quando da eventual mudança das limitações geográficas das unidades federadas, a Constituição Federal e tampouco a legislação ordinária trouxe qualquer outro caso específico em que este pudesse ser convocado.

Destarte, como já ponderado, talvez o principal equívoco da Constituição Federal de 1988 quando da prisão dos mecanismos de participação do plebiscito e do referendo fora justamente realizar a previsão destes de forma genérica e conferir o monopólio de sua convocação aos integrantes do Congresso Nacional, obstando assim que a própria sociedade pudesse requisitar estes institutos, como forma de expressar sua vontade frente aos grandes temas nacionais.

Diante disso, entende-se que se mostraria oportuno que aplicação dos institutos do plebiscito e do referendo fosse mesclada com o mecanismo da iniciativa popular, igualmente previsto em na atual Constituição, permitindo que desta forma a própria sociedade pudesse dar início ao procedimento de sua convocação para a tomada de determinadas decisões ou mesmo para referendar atos já realizados.

²⁸⁸ “plebiscito e referendo são consultas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, cabendo diferenciá-los, tão-somente, quanto à ordem da convocação”. ALMINO, Affonso, Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 17, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

Em relação ao instituto da iniciativa popular, este fora igualmente elencado pelo rol de mecanismos de participação do artigo 14 da Constituição Federal, com a diferença de que o mencionado mecanismo fora regulamentado pelo próprio texto constitucional, como abstrai-se da redação de seu artigo 61, §2º²⁸⁹, redação esta posteriormente copiada pelo artigo 13 da Lei n. 9.709/98, a qual, como já ponderado, regulamentou os demais institutos de participação popular.

Contudo, igualmente aos demais institutos de participação já mencionados, este também fora pouco acionado desde a promulgação da atual Constituição Federal, motivo pelo qual, entende-se como urgente a realização de aprimoramentos, para que a iniciativa popular tenha uma participação mais efetiva no âmbito de nosso regime democrático.

Apenas para constar, passados trintas anos da vigência do instituto, apenas quatro propostas de iniciativa popular foram convertidas em lei, sendo elas: Lei n. 8.930/94, a qual introduziu o crime de homicídio qualificado no rol dos delitos considerados hediondos; Lei n. 9.840/99, com o objetivo de combater a prática de compra de votos; Lei n. 11.124/05, que tinha como escopo combater o déficit habitacional e a Lei Complementar n. 135/10, a qual trouxe alterações quanto aos casos de inelegibilidade, ficando conhecida como “Lei da Ficha Limpa”²⁹⁰.

Desta feita, considerando-se que tanto os institutos do plebiscito e referendo, quanto o da iniciativa popular vem apresentando um desempenho esvaziado no âmbito do modelo democrático brasileiro acredita-se que a mescla de ambos os mecanismos se mostraria salutar, tanto para o desenvolvimento destes, quanto, para o aprimoramento do regime democrático vigente.

Neste ponto, não se pode deixar de ponderar que a ausência de previsão constitucional para a convocação de plebiscitos e referendos por meio de iniciativa popular configurou-se em um grande equívoco da Constituição Federal de 1988, na medida em que limitou a atuação popular quando do exercício de um instituto no qual esta deveria se dar com a maior plenitude possível.

Como já ponderado, o texto constitucional reservou a convocação destes institutos como competência exclusiva do Congresso Nacional, contudo, como

²⁸⁹ § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

²⁹⁰ ITS. Instituto de tecnologia e sociedade do rio. **Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil**. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf>. Acesso em.: 15 ago. 2018, p 24-27.

firmado por Paulo Bonavides, tal realidade tem se demonstrado como verdadeiro entrave a consolidação de um regime democrático participativo, limitando o modelo republicano brasileiro a um sistema representativo clássico²⁹¹.

Dessa forma, entende-se que na busca da consolidação de um regime democrático participativo se mostraria necessário não somente a fusão dos institutos da iniciativa popular com os do plebiscito e referendo, como também, a necessária implementação daquele, permitindo, por exemplo, a apresentação de emendas constitucionais por meio de iniciativa direta da população. Diante destas sugestões, passa-se a uma análise individualizada.

Primeiramente, como já afirmado, a limitação da convocação dos institutos do plebiscito e referendo como uma faculdade exclusiva do Congresso Nacional acabou por não somente esvaziar o emprego destes mecanismos, como também por desvirtuar seu escopo na medida em que entrega exclusivamente aos mandatários da nação, a oportunidade clara e inequívoca dos verdadeiros titulares do poder demonstrarem a sua eventual insatisfação com os rumos do país.

Inicialmente quanto aos institutos do plebiscito e do referendo, não obstante a sugestão já aventada de submissão de eventuais emendas constitucionais a consulta popular, entende-se pela possibilidade de abertura a solicitação popular direta para a aplicação destes mecanismos, permitindo que a própria sociedade externe seu desejo em ser consultada quanto a determinado tema.

Nesse ponto, ciente do já mencionado histórico dos referidos institutos, como também do risco de turbação da normalidade institucional com a eventual reiterada convocação de plebiscitos e referendos, muitas vezes pautados em interesses de parcelas minoritárias e organizadas da sociedade, entende-se pelo estabelecimento de algumas cautelas quando da possibilidade de convocação de consultas populares por iniciativa popular.

Assim, na linha do exposto, conclui-se que a adoção dos requisitos para apresentação de projetos de lei mediante iniciativa popular para que a sociedade manifeste a sua vontade em ser consultada sobre determinado assunto ou decisão nacional se mostra como uma medida somente salutar na caminhada pela busca de um regime participativo, como também responsável frente a necessidade de

²⁹¹ BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224179>>. Acesso em: 18 out. 2018, p. 54-55.

manutenção da estabilidade institucional.

Destarte, com a implementação desta reforma constitucional, a sociedade, por meio de no mínimo um por cento de seu eleitorado, distribuído por ao menos cinco Estados da Federação, com não menos que três décimos por cento dos eleitores em cada um destes, poderia submeter junto a Câmara Federal seu desejo em ser consultada quanto a determinado tema ou mesmo quanto a vigência de determinada lei, cabendo em última instância ao Congresso Nacional a aprovação do Decreto Legislativo que regulamente a convocação da consulta.

Dessa forma, haveria uma flexibilização das formas de convocação dos mecanismos de participação, permitindo uma maior atuação social frente aos temas políticos nacionais. Ressalta-se que tal modelo cria uma expectativa de direito frente aos cidadãos quanto ao direito de serem regularmente ouvidos, como também impede o açoitamento na convocação de consultas, na medida em que as proposições terão de passar pelo crivo do Parlamento, contudo, já referendadas pelo respaldo da direta iniciativa popular.

Como já destacado os mecanismos de iniciativa popular necessitam ser amplamente prestigiados no âmbito de um regime democrático, de forma que a sociedade sinta-se realmente emancipada por meio da política, ou seja, conclua que realmente a soberania nacional se encontra sob a tutela do povo. No mais, deve-se ponderar que tal modelo goza de diversos precedentes nas democracias ocidentais, podendo-se novamente destacar o caso italiano onde tais mecanismos foram amplamente aplicados desde a segunda metade do século passado²⁹².

Não obstante o exemplo italiano no continente europeu, no cenário latino-americano pode-se destacar o caso do Uruguai, no qual a Constituição igualmente permite que a sociedade se manifeste quanto o desejo de ser consultada a respeito da vigência de determinado ato normativo, em que pese ser exigida a considerável manifestação de vinte e cinco por cento do eleitorado nacional, isso nos termos do artigo 79 da atual Carta Uruguaia²⁹³.

²⁹² “Houve 28 consultas populares a partir dos anos 70, envolvendo os mais diversos assuntos: lei do divórcio, aborto, energia nuclear, leis eleitorais, reforma do Judiciário. Até 1987, a maior parte dos referendos foi derrotada, ou seja, as leis foram mantidas. Nos referendos a partir deste ano, contudo, o voto popular passou a derrubar as leis propostas, indicando uma perda de controle político por parte dos partidos tradicionais”. BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Consultoria Legislativa, abr. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018, p. 12.

²⁹³ Artículo 79- La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de

Deve-se ressaltar que independente do resultado alcançado pelas consultas populares, a simples realização destas se mostra extremamente salutar ao regime democrático, permitindo que o corpo social consiga pautar a tomada de decisões do país, desprendendo-se muitas vezes das formalidades do regime representativo tradicional, alcançando-se resultados ainda mais significativos quando a iniciativa da própria consulta já parte diretamente da sociedade²⁹⁴.

Por fim, deve-se ponderar que a abertura desta possibilidade, nos moldes propostos, não traria qualquer vício de inconstitucionalidade, primeiramente ante ao fato de que a convocação dos mecanismos de participação ainda permaneceria em última instância como uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional e em segundo plano, mesmo que esta fosse flexibilizada, ainda sim, inexistiria ofensa a norma constitucional originária²⁹⁵.

Quanto à possibilidade de extensão do instituto da iniciativa popular para a apresentação de propostas de emenda a Constituição, entende-se que tal medida igualmente se mostraria salutar na busca por um regime democrático participativo, possibilitando que a sociedade possa impulsionar diretamente o processo constituinte reformador, na medida em que esta é a verdadeira titular da soberania.

Pondera-se inclusive que diversas Constituições estaduais já positivaram a possibilidade de deflagração de seu processo reformador por meio da iniciativa de seus cidadãos, destacando-se as Cartas dos Estados da Bahia, Pará, Pernambuco,

Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición. El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

²⁹⁴ Assim, para os autos impactos significativos do recurso às consultas sobre a estruturação política nos países são observáveis apenas nos casos em que a população detém o poder de desencadear o processo. Entre as consequências observadas, uma das mais importantes é que com as iniciativas populares o controle da agenda decisória escapa dos canais políticos tradicionais, exigindo que os partidos e governos se adaptem a essa situação. BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Consultoria Legislativa, abr. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018, p. 15.

²⁹⁵ “De todos os óbices constitucionais à concretização da democracia participativa, este o mais dificultoso de remover, não havendo, porém, inconstitucionalidade alguma se lhe fizermos a remoção”. BONAVIDES, Paulo. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224179>>. Acesso em: 18 out. 2018, p. 54.

Santa Catarina e São Paulo.²⁹⁶ Pondera-se ainda que tal possibilidade não poderia ser vista como inconstitucional, na medida em que apenas abriria uma nova possibilidade de deflagração do processo de reforma, o qual em última instância ainda permanecerá com o Congresso Nacional.

Neste ponto, deve-se destacar que a possibilidade de apresentação de proposta de emenda a Constituição por meio de iniciativa popular fora amplamente discutida no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, sendo que tanto o anteprojeto²⁹⁷, como o projeto²⁹⁸ de Constituição aprovados pela Comissão de Sistematização previam expressamente esta possibilidade, a qual fora posteriormente derrubada na votação de Plenário por força dos movimentos conservadores²⁹⁹.

Contudo, como bem ponderado por José Afonso da Silva, a aplicação destes institutos não pode ser completamente excluída da matéria constitucional, eis que expressamente previsto pela atual ordem constitucional que todo poder emana do povo, o qual deverá ser exercido por meio de representantes ou mesmo diretamente por meio dos mecanismos previstos na Carta Constitucional, de forma que a utilização destes no âmbito da reforma constitucional depende exclusivamente do desenvolvimento do regime democrático participativo que esta inclusive preleciona como princípio fundamental³⁰⁰.

Por fim, resta claro que a adoção deste importante mecanismo de participação democrática viria justamente ao encontro da já mencionada necessidade de criação de uma *práxis* constitucional no âmbito da democracia brasileira, permitindo que o debate envolvendo a Constituição faça parte do cotidiano das pessoas, de forma a criar uma conscientização social quanto a importância da Carta Constitucional para a garantia da democracia.

Findada as ponderações quanto aos mecanismos de participação direta, deve-se destacar que no âmbito de um regime democrático participativo a existência de eficazes institutos de representação se faz igualmente essencial ao alcance da plenitude da participação popular, motivo pelo qual, deve-se conferir igual

²⁹⁶ Ibid., p. 55.

²⁹⁷ Art.26 – O povo exerce a soberania: I- pela consulta plebiscitária na elaboração da Constituição e de suas emendas;

²⁹⁸ Art. 118 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV- de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição.

²⁹⁹ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 65.

³⁰⁰ Ibid., 65-66.

importância aos institutos de representação clássica, tais como os partidos políticos e o sistema eleitoral. No próximo tópico serão tecidas algumas considerações a respeito destes.

4.2 A REALIDADE ATUAL DO QUADRO PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Como já destacado, a Constituição de 1988 por meio de seus mecanismos de participação objetivou a implantação de um modelo democrático participativo, em que pese prestigiar de forma majoritária os institutos atinentes ao modelo representativo clássico. Desta forma, o debate quanto à aplicabilidade prática destes, bem como, eventuais medidas de aperfeiçoamento a serem adotadas, se torna um dos nichos centrais da busca pela efetivação da democracia brasileira.

Neste ponto, destaca-se novamente que no âmbito do Estado Moderno a adoção dos sistemas de representação oriundo do modelo de democracia indireta se mostra quase que indispensável dada às dimensões territoriais e populacionais apresentadas por este, os quais tornam impossível a simples adoção de instrumentos de participação direta no âmbito do regime democrático, sendo que tal realidade apresenta-se ainda mais acentuada no Brasil.

Diante disso, resta claro que a vigência de um regime democrático saudável estará sempre atrelada a relação existente entre a concomitância do adequado emprego dos mecanismos de participação direta, com os instrumentos de representação popular clássicos. Assim, na vigência de um regime participativo, ambas as frentes de participação, tanto a direta, quanto à indireta, devem apresentar adequados resultados práticos, sob pena de existir uma completa deturpação de todo o regime.

Em outro ponto deste trabalho já fora debatido aos principais mecanismos a serem abordados quando da análise do regime representativo. Na ocasião debateram-se questões relacionadas ao sufrágio e aos partidos políticos; neste tópico, acreditando-se que as questões abordadas quanto ao sufrágio já se mostraram pertinentes aos fins deste trabalho e buscando-se o escopo de se amoldar o debate a realidade brasileira, irão se tecer considerações quanto aos partidos políticos e ao sistema eleitoral.

Como já aventado anteriormente, os partidos políticos constituem o centro

de todo o debate político existente no âmbito da democracia moderna³⁰¹, de forma que a existência de um regime democrático saudável estará sempre atrelada à qualidade do quadro partidário militante no âmbito do Estado Democrático, sendo certo que a inadequada atuação destes terá imediato reflexo na qualidade da democracia.

Neste ponto, são oportunos os ensinamentos de Paulo Bonavides, ao ponderar que os partidos políticos constituem verdadeiro instrumento de comunicação, destinado à transmissão dos anseios e reivindicações das massas populares quando do debate político nacional.³⁰² Assim, deve-se ainda ponderar que o desenvolvimento dos partidos políticos conferiu características próprias a convergência de forças no regime democrático, de forma que a substituição destes ou a simples diminuição de sua ascendência levaria a profundas alterações no modelo democrático conhecido³⁰³.

Quanto aos modelos partidários que eventualmente podem ser empregados no âmbito do Estado, deve-se lembrar que estes já foram em outro momento abordados neste trabalho, motivo pelo qual limita-se simplesmente destacar que quando da vigência de um Estado Democrático de Direito existe uma clara inclinação para a adoção de um sistema pluripartidário, o qual objetiva em última instância permitir a livre convivência das mais diversas correntes de opinião.

No âmbito do regime democrático brasileiro, dois grandes problemas militam em desfavor da existência de um regime partidário saudável, o primeiro deles consiste no completo abandono de posições ideológicas por parte da maioria dos partidos políticos existentes, os quais tem se limitado a encampar os ideais e projetos fisiológicos de seus membros, o segundo reside no crescimento alarmante do número de legendas partidárias no âmbito do regime político nacional.

Diante de tal realidade, resta patente o atual cenário de deturpação democrática vivenciado pelo Brasil, visto que em um regime majoritariamente representativo como o brasileiro, os partidos políticos funcionam como o primeiro filtro de seleção dos representantes a serem posteriormente escolhidos pela

³⁰¹ MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 345.

³⁰² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 358.

³⁰³ "O desenvolvimento dos partidos políticos transformou profundamente, a estrutura dos regimes políticos. [...] a substituição de um regime de partidos por um regime sem partidos, assim, obriga a rever, inteiramente, as análises tradicionais dos sistemas políticos". DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 386.

sociedade, de forma que o eleitores, inevitavelmente, acabam por se ver condicionados a prévia seleção já feita pelos partidos políticos³⁰⁴.

Em relação ao quadro partidário brasileiro, José Afonso da Silva destaca que o grau de institucionalização dos partidos políticos no Brasil sempre se mostrou muito fraco, ocasionando inevitavelmente um modelo partidário instável e altamente fragmentado³⁰⁵. A motivação deste cenário vem explicada pelo próprio autor em seu magistério ao discorrer sobre a tardia preocupação do constituinte brasileiro com a vigência dos partidos políticos.

Como já ponderado, somente com a Constituição de 1934 os partidos políticos vieram a ganhar status constitucional e regulamentação por meio de legislação ordinária,³⁰⁶ sendo que tal realidade acabou por inevitavelmente transformar as legendas partidárias em uma mera formalidade para o lançamento de candidaturas, cenário este que em última instância, acaba por naturalmente ocasionar um aumento do número de legendas partidárias.

Assim, quando das eleições, os interesses dos cidadãos acabam por serem relegados a um plano secundário, tendo os partidos se convertido em mero instrumento para a tomada do poder, visto que raramente seus membros militam concretamente a favor de alguma causa nacional. Diante disso, ao invés de constituírem uma instituição de libertação da sociedade por meio do voto, as legendas se deturparam em um verdadeiro instrumento de opressão, em face da pré-seleção que obrigatoriamente impõem aos eleitores³⁰⁷.

Neste ponto, conclui-se que ambos os problemas destacados em relação aos partidos políticos possuem em uma causa comum, ou seja, a pouca institucionalização das legendas partidárias acarreta em um descompromisso por parte dos filiados, o qual leva a um conseqüente aumento do número de agremiações. Assim, a busca por um maior compromisso ideológico por parte dos partidos políticos iria naturalmente ocasionar em uma redução do número de

³⁰⁴ “O fato da eleição, como a doutrina da representação, foi profundamente transformado pelo desenvolvimento dos partidos. Não se trata doravante de um diálogo entre o eleitor e eleito, Nação e Parlamento: um terceiro se introduziu entre eles, que modifica, radicalmente, a natureza de suas relações. Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem ratificar essa escolha”. DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 387.

³⁰⁵ SILVA, José Afonso da, O Constitucionalismo Brasileiro, p. 268.

³⁰⁶ Ibid., p. 264.

³⁰⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 168.

legendas partidárias existentes.

Para ter-se um panorama atual do quadro partidário brasileiro, segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral, existem 35 (trinta e cinco) agremiações partidárias aptas a disputar as eleições no Brasil.³⁰⁸ Destes partidos, 25 (vinte e cinco) possuem representantes na Câmara dos Deputados³⁰⁹ e 18 (dezoito) no Senado Federal³¹⁰. Pondera-se que tais números são referentes à legislatura 2015/2019, sendo que 02 (dois) senadores ainda se encontram no exercício do mandato sem estarem filiados a partidos políticos.

É certo que tal quadro se mostra tempestuoso para formação de correntes majoritárias no âmbito do Parlamento, sobretudo, quando da necessária formação de maiorias governamentais, contudo, deve-se ponderar que a vontade política vigente no país sempre se mostrou favorável ao atual quadro narrado, quer quanto à inexistência de vinculação ideológica, como também quanto ao aumento significativo do número de legendas partidárias.

Inicialmente quanto à autonomia e vigência dos partidos políticos deve-se destacar que a redação original da Constituição Federal estabelecia, dentre outras normatizações, que era assegurado aos partidos políticos autonomia para o estabelecimento e definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, cabendo aos estatutos de cada agremiação a regulamentação das normas de fidelidade partidária³¹¹.

Neste ponto, deve-se destacar que a Constituição Federal de 1988 demonstrou compreender a importância dos partidos políticos para vigência da ordem democrática ao inovar na mencionada garantia de autonomia dos partidos políticos para definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, como

³⁰⁸ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

³⁰⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Bancadas. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>>. Acesso em: 03 de novembro de 2018.

³¹⁰ SENADO FEDERAL. **Senadores em Exercício - 55ª Legislatura (2015 - 2019)**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

³¹¹ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] §1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias (redação original). BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

também na confecção dos competentes estatutos e nas regras de fidelidade partidária³¹².

Contudo, quando do debate a respeito dos partidos políticos, deve-se ressaltar que uma das principais peculiaridades do regime político brasileiro reside na possibilidade de formação de coligações partidárias para a disputa dos pleitos eleitorais. Tal realidade consiste na aliança de legendas partidárias para juntas concorrerem às eleições como se na prática estas constituíssem um único partido político, sendo que este mecanismo tem sido responsável pela exposição do pragmatismo e fisiologismo vigente nas legendas partidárias nacionais³¹³.

A possibilidade de realização das coligações por parte dos partidos políticos encontra-se regulamentado pelo artigo 6º da Lei nº 9.504/97, o qual estabelece a possibilidade de que as agremiações partidárias, dentro da mesma circunscrição eleitoral, estabelecem coligações, tanto para as eleições majoritárias, quanto proporcionais ou ainda para ambas, para por meio destas, disputarem o pleito eleitoral³¹⁴.

Diante disso, as coligações têm favorecido a política de troca de benesses no governo por apoio nas eleições, já que os partidos que não possuem nomes para disputar o pleito acabam sendo convencidos pelas legendas maiores a fim de lhes fornecer sua base de apoio e o tempo na propaganda eleitoral obrigatória. Tal realidade acaba por igualmente prejudicar o debate ideológico nacional, já que a maioria das agremiações medianas e menores acaba por ceder ao pragmatismo político em detrimento de alianças programáticas.

Esta prática fora por algum tempo combatida pela aplicação do Princípio da Verticalização ou da Coerência na Formação de Coligações, o qual asseverava que

³¹² CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 696.

³¹³ “A formação de coligações entre partidos políticos para disputa de eleições é uma das características marcantes do sistema proporcional brasileiro. Conhecidas também como alianças eleitorais – termo utilizado pelo Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164/50) –, as coligações representam o fenômeno da associação de listas partidárias para a disputa eleitoral. As coligações diferenciam-se, assim, das coalizões parlamentares, as quais constituem alianças entre partidos, após o pleito eleitoral, para fins de sustentação ou oposição ao governo no decorrer do processo legislativo”. MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 819-820.

³¹⁴ Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 15 set. 2018.

os partidos políticos que firmassem coligações no âmbito da eleição presidencial não poderiam formar alianças para as eleições de governador de Estado ou do Distrito Federal, como também para quaisquer das eleições legislativas, em âmbito nacional ou estadual, com partidos que tivessem isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato presidencial.

O referido princípio fora criado pelo Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião da Resolução nº 21.002/02, a qual teve por escopo fornecer uma resposta interpretativa do Tribunal justamente quanto à discricionariedade dos partidos políticos quando da formação de coligações partidárias para disputa das eleições, ante consulta formulada pelos deputados: Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos³¹⁵.

Ante a indagação formulada pelos referidos deputados, o Tribunal se debruçou sobre o já mencionado artigo 6º da Lei nº 9.504/97, tendo entendido que a redação do referido dispositivo legal ao mencionar a expressão “dentro da mesma circunscrição”, se referia a todo território nacional, motivo pelo qual entendeu a Corte Eleitoral que a eleição presidencial deveria funcionar como paradigma para todos os demais pleitos legislativos e executivos em âmbito federal e estadual.

Neste ponto, destaca-se pertinente trecho do voto do então Ministro Nelson Jobim por ocasião da referida decisão:

É o problema da simetria entre as coligações de circunscrições nacional e estadual, visto que a segunda está contida na primeira. É a consistência política que a lei exige entre as coligações nacional e estadual, em que a coligação nacional é o paradigma, porque inclui a outra. A simetria e a consistência têm como paradigma a opção nacional dos partidos³¹⁶.

Contudo, não obstante o salutar entendimento firmado pela Corte Eleitoral, a aplicabilidade deste mostrou-se de curta duração, ante a vontade política externada pelo Congresso Nacional em obstar a sua vigência. Desta forma, no ano de 2006, com claro o escopo de por fim a este princípio, o Congresso Nacional, no exercício

³¹⁵ “Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?.” TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 21.002/02** – Brasília/DF – Rel. Min. Garcia Vieira, decisão: 26-2-2002. Diário da Justiça, Seção I, 15 março 2002, p. 183. Jurisp. Trib. Sup. Eleit., v. 13, n. 2, p. 297-444, abr./jun. 2002, p. 389.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 407.

de seu poder constituinte derivado promulgou a Emenda Constitucional n° 52, a qual expressamente previa como componente de autonomia dos Partidos Políticos a possibilidade destes escolherem qual candidatura apoiar seja ela em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, sem qualquer tipo de regulamentação.

A referida emenda a Constituição alterou a redação do §1º³¹⁷, do artigo 17 da Carta da República, tendo demonstrado por meio de sua edição a força que os fatores reais de poder, neste caso específico representado pelos interesses políticos, exercem na democracia brasileira, como também a pronta necessidade de inclusão do crivo popular no processo de reforma constitucional, para que a sociedade não se veja formalmente excluída da tomada de decisões importantes com esta.

Desta feita, o referido princípio só fora aplicado nas eleições gerais de 2002 e 2006, ressaltando-se inclusive que o desejo externado pelo Parlamento era de que sua vigência já fosse sustada para o pleito que ocorreria no ano da promulgação da emenda constitucional em comento³¹⁸, isso em franca afronta ao preceito constitucional que determina o transcurso mínimo de um prazo de um ano entre a vigência da lei que altera o processo eleitoral e o próximo pleito a ser realizado³¹⁹.

Tal tese fora aventada devido ao fato do artigo 2º da Emenda Constitucional n° 52, ter estipulado que esta já entraria em vigor na data de sua publicação, já tendo aplicabilidade para o pleito eleitoral que ocorreria no ano de 2002, em que pese ter sido a normatização promulgada em 08 de março de 2006.³²⁰ Diante deste quadro, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com uma

³¹⁷ §1º. É assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura, organização e funcionamento e para adotar critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

³¹⁸ “A vontade política pelo fim da aplicação do princípio era tamanha, que o texto da Emenda chegou a prever expressamente que a alteração já teria aplicabilidade para as eleições presidenciais daquele ano. Afrontando a determinação constitucional de que a alteração ao processo eleitoral só terá valor nas eleições que ocorressem um ano após a sua entrada em vigência. Diante disto o Supremo Tribunal Federal se posicionou, determinando a inaplicabilidade do texto da Emenda Constitucional n° 52 para as eleições de 2006”. FURLAN, F. Lucas; MASTELLINI, Sérgio. Evolução política brasileira. **Colloquium Humanarum**. v. 12 n. Especial 2015. Disponível em: <<http://www.unoeste.br/site/enepe/2015/suplementos/area/Humanarum/Direito/A%20EVOLU%C3%87%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20BRASILEIRA.pdf>>. Acesso em: 15. ago. 2018, p. 451.

³¹⁹ Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

³²⁰ Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, objetivando a inaplicabilidade da referida normatização para o pleito daquele ano.

O pedido formulado pela Ordem dos Advogados do Brasil fora acatado pelo Tribunal mediante a refutação dos argumentos de que a determinação da aplicação pretérita da emenda às eleições gerais já ocorridas no ano de 2002 atenderia o escopo do preceito entabulado no artigo 16 da Constituição Federal, bem como, o de que a matéria tratada pela norma referia-se na verdade ao direito partidário e não eleitoral.

Por ocasião do julgamento, a então Ministra Ellen Gracie, relatora da ação, destacou que a redação da referida emenda objetivando a sua aplicação a pleito pretérito deveria ser classificada como mera falta de técnica, ainda somando-se a então conjuntura política, a qual desejava uma célere promulgação da normatização confeccionada.³²¹ O Ministro Ricardo Lewandowski, ainda classificou o texto impugnado como “casuístico”, ante o claro escopo burlar o princípio da anualidade, o qual em última instância visa justamente conferir segurança jurídica ao pleito eleitoral, obstando alterações normativas ao sabor das conveniências.³²²

Diante disso, o Supremo Tribunal Federal firmou, por maioria de votos, o entendimento de que o texto da Emenda Constitucional n° 52 consistia em um mero uso de conveniência do processo legislativo, com claro escopo de utilizar-se deste para a manipulação e deturpação do processo eleitoral. Em que pese tratar-se de confronto de normas constitucionais, a Corte ponderou que a redação confeccionada pelo constituinte derivado afrontava cláusulas pétreas abarcadas pela redação do artigo 16 da Constituição Federal³²³.

³²¹ STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3685**, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957, p. 211.

³²² Ibid., p. 225.

³²³ Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e "a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral" (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3685**, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02

Contudo, a decisão emanada pelo Supremo Tribunal Federal apenas obstou a aplicação da nova redação constitucional para as eleições que seriam realizadas no ano de 2006, sendo que por ocasião do pleito eleitoral de 2010 as novas regras para formação de coalizões eleitorais já passaram a ser aplicadas, tendo o caráter meramente pragmático voltado a dominar o cenário político partidário nacional.

Tal realidade fica evidenciada pelo número crescente de partidos políticos que vem sendo criados no Brasil, sendo que entre os anos de 2006 e 2015, 09 (nove) novas legendas conseguiram registro junto ao TSE, configurando-se um aumento de quase 30% no número de partidos políticos, sendo que destes, 08 (oito) foram criadas após o pleito de 2010, ano da primeira eleição geral sem a aplicação do princípio da verticalização³²⁴.

Diante disso percebe-se que desde a inovação constitucional implantada pela Emenda Constitucional nº 52, o quadro partidário nacional tem se pulverizado de forma preocupante, afetando consideravelmente o debate de ideias e a formação de maiorias programáticas no âmbito do Congresso Nacional, de forma que a própria classe política, em que pese ainda remanescerem resistências, ter-se conscientizado quanto à necessidade de enfrentamento do problema.

Destaca-se que nas eleições gerais realizadas neste ano de 2018 a fragmentação partidária no âmbito das Casas do Congresso Nacional teve novo considerável aumento, sendo que 30 (trinta) partidos elegeram representantes para Câmara dos Deputados³²⁵ e 21 (vinte e um) para o Senado Federal³²⁶.

Uma das soluções apresentadas para tentar conter a proliferação de legendas partidárias foi o estabelecimento da chamada cláusula de desempenho, a qual exige que os partidos políticos obtenham determinados resultados eleitorais, para com isto obterem pleno funcionamento, tal critério objetiva garantir apenas a existência de legendas com respaldo social e coibir a criação de agremiações com finalidades pouco republicanas.

Deve-se ressaltar que o referido mecanismo já havia sido implantando

PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957.

³²⁴ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

³²⁵ SENADO FEDERAL. **Senadores em Exercício - 55ª Legislatura (2015 - 2019)**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

³²⁶ SENADO FEDERAL. **PT e PSL elege as maiores bancadas da Câmara dos Deputados**. 08 out. 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/pt-e-psl-elegem-as-maiores-bancadas-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

anteriormente por meio da Lei nº 9.096/95, por meio da qual o Congresso Nacional já havia tentado balizar o processo de atuação dos partidos políticos no Brasil, exigindo inclusive o alcance de determinados desempenhos eleitorais para a garantia de funcionamento no âmbito do Poder Legislativo.

O sistema que objetivou-se implantar já na década de 1990 determinava que só teria direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas do país, a agremiação partidária que tivesse obtido, na eleição para Câmara Federal, o apoio mínimo de cinco por cento do votos apurados, não computados brancos e nulos, os quais ainda deveriam ser distribuídos em pelo menos, um terço das Unidades Federadas, com participação mínima de dois por cento do total em cada uma destas³²⁷.

Como observa-se, o mecanismo implantando além de regular matéria constitucional por meio de lei ordinária, impunha consideráveis barreiras ao desenvolvimento dos partidos políticos, sobretudo as legendas de menor dimensão nacional, com isso, várias agremiações partidárias apresentaram ao Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade da referida normatização, tendo sido o pleito acolhido pela unanimidade dos ministros da Corte.

Assim, por ocasião do julgamento da ADI 1351, o STF entendeu como inconstitucional a lei que por meio exclusivo da gradação dos votos obtidos, retira o funcionamento parlamentar, reduz substancialmente o tempo de propaganda partidária gratuita e o rateio do Fundo Partidário, tal qual objetivava o diploma legal em estudo³²⁸. Contudo, da leitura dos votos dos ministros, era possível perceber que a decisão não visava atacar o mecanismo da cláusula em sua essência, mas sim a forma e a intensidade como este fora implantado à época.

Tal conclusão se emana das ponderações tecidas pelo voto do Ministro Gilmar Mendes e também pelos diálogos entabulados pelos então Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Ayres Britto, quando firmou-se expressamente a

³²⁷ Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

³²⁸ “Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário”. STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116.

possibilidade de conformação e limitação do funcionamento parlamentar dos partidos políticos, desde que dentro de uma reserva legal proporcional, isso como aventado especificamente pelo já mencionado voto do Ministro Gilmar Mendes.³²⁹

Somando-se a esta conclusão, o então Ministro Carlos Ayres Britto, asseverou que o poder de conformação conferido ao legislador deve ser interpretado com o máximo de zelo e cuidado, de forma que a lei não venha eventualmente a cumprir uma função de substancial profundidade, a ponto de nulificar o próprio comando constitucional, fazendo com que a legislação ordinária acabe por alcançar uma finalidade absolutamente oposta da concebida pelo legislador constituinte.³³⁰

Atento ao precedente emanado pelo Supremo Tribunal Federal, mas diante do contínuo crescimento das legendas partidárias, sobretudo, após o ano de 2010, o Congresso Nacional, teve que inevitavelmente debruçar-se mais uma vez sobre o tema, tendo por meio da Emenda Constitucional nº 97, implementado consideráveis critérios de desempenho eleitoral para que as legendas partidárias consigam acesso ao fundo de recursos eleitorais e ao horário de propaganda gratuita junto ao rádio e a televisão.

A nova normatização determinou que somente o partido político que tenha atingido 3% (três por cento) dos votos válidos a Câmara Federal, distribuídos em no mínimo 1/3 das unidades federadas, como participação mínima de 2% (dois por cento) em cada uma destas ou alternativamente eleito pelo menos 15 (quinze) deputados federais, distribuídos em igualmente 1/3 da federação terá acesso aos recursos do fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita.

De maneira acertada a Emenda Constitucional optou por uma implementação gradativa da cláusula de desempenho, sendo que esta começará a ser aplicada com regras mais amenas já na legislatura seguinte as eleições de 2018, alcançado a sua plenitude a partir das eleições de 2030. O parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97, assevera que:

Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda

³²⁹ “Não se deve esquecer, todavia, que se tem também neste caso, uma reserva legal proporcional, que limita a própria atividade do legislador na conformação e limitação do funcionamento parlamentar dos partidos políticos. [...] É possível, sim, ao legislador pátrio, o estabelecimento de uma cláusula de barreira ou de desempenho que impeça a atribuição de mandatos à agremiação que não obtiver um dado percentual de votos”. STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1351**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116, p. 127-128.

³³⁰ *Ibid.*, p. 108.

gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

No primeiro pleito em que fora aplicado, o referido mecanismo alcançou salustiosos resultados, sendo que nos cálculos preliminares 14 (quatorze) partidos deverão ser barrados pela cláusula de desempenho implantada, sendo por consequência impedidos de terem acesso ao fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, destacando-se que nas eleições de 2018 esta ainda fora aplicada em seu grau mínimo³³¹.

Por meio da referida alteração constitucional o parlamento brasileiro ainda proibiu a celebração de coligações partidárias para as eleições proporcionais a partir do pleito de 2020, tendo, portanto, novamente alterado a redação do §1º do artigo 17 da Constituição Federal³³², contudo, a legislação ainda deixou a permissão para que não obrigatoriamente exista uma vinculação entre candidaturas e apoios partidários no âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Como observa-se, a nova cláusula de desempenho não mais versou sobre

³³¹ CALGARO, Fernanda, et al. 14 partidos devem cair da cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de TV. 09 out. 2018. **G1**. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

³³² § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

funcionamento das agremiações do âmbito das Casas Legislativas, tendo apenas ponderado quanto ao rateio do fundo partidário e acesso a propaganda eleitoral gratuita. No mais, a nova normatização fora implantada através do poder constituinte derivado, incluindo sua redação, por meio da margem de conformação conferida pelo constituinte, no próprio texto constitucional. Por fim, os novos critérios de desempenho implantados mostram-se consideravelmente mais amenos.

Não obstante, a grande alteração implantada pela mudança constitucional fora a já mencionada proibição de celebração das coligações partidárias no âmbito das eleições proporcionais, sendo que por meio destas os partidos políticos não mais poderão formar alianças para disputarem em bloco único às eleições para o legislativo, excetuado o cargo de senador, cuja eleição ocorre pelo sistema majoritário.

Neste ponto, deve-se destacar que o instituto das coligações eleitorais sempre foi muito criticado, visto que por meio deste muitas vezes os partidos políticos acabam por optar na formação de alianças eleitorais meramente pragmáticas e fisiológicas, em detrimento de seus próprios princípios ideológicos e republicanos, visando no caso brasileiro, principalmente um maior acesso ao fundo de financiamento eleitoral e a propaganda eleitoral gratuita.

Assim, precisas são as lições de Maurice Duverger ao afirmar que em muitos casos as alianças partidárias mostram-se desorganizadas e efêmeras, consistindo em uma simples coligação provisória, com raso escopo de se beneficiar de vantagens eleitorais quando da derrubada ou sustentação de determinado governo³³³. Assim, nas palavras de Assis Brasil, muitas vezes estas alianças acabam por consistir em verdadeira imoralidade, na medida em que indivíduos de credos distintos se reúnem com o único objetivo de partilhar o poder³³⁴.

Contudo, na esteira do já explanado, deve-se ainda concluir que a simples existência de vinculações legislativas a tomada de decisões dos partidos políticos não se mostram suficientes ao aprimoramento do quadro partidário nacional, ou seja, a simples vedação a realização de coligações no âmbito da eleição proporcional ou mesmo a necessidade de vinculação destas nas três esferas da

³³³ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 358.

³³⁴ BRASIL, Joaquim Francisco Assis. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. 3. ed., rev. Paris: Guillard Aillaud, 1895, p. 143. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518624>>. Acesso em: 15 set. 2018.

federação, não se mostram por si só suficientes ao desenvolvimento de partidos políticos verdadeiramente comprometidos com o ideal republicano.

Ora, como já citado em outro momento neste trabalho, ao ponderar sobre a importância da interpretação constitucional, Peter Häberle, assevera que o povo constitui verdadeiro elemento legitimador deste processo, manifestando-se inclusive por meio da atuação dos partidos políticos³³⁵, deixando-se, portanto claro a necessidade de que as legendas partidárias não atuem como simples requisito formal ao desenvolvimento do modelo representativo, mas sim, constituam real mecanismo de participação popular no âmbito do regime democrático.

Desta feita, no âmbito de um regime participativo, deve-se buscar permitir que os partidos políticos atuem com a mais ampla liberdade, conformando-se por meio da legislação somente as situações que se demonstrem como imprescindíveis a regularidade do processo democrático, nunca se olvidando que a qualidade do modelo democrático contemporâneo, encontra-se amplamente vinculada ao sistema partidário vigente.

Neste ponto, mostra-se importante o posicionamento defendido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, por ocasião de seu voto na ADI 3685, quando ponderou que em sua concepção constitui um resíduo autoritário e incompatível com a opção constitucional, a existência de imposições por lei ou mesmo por via interpretativa, quanto ao grau de centralização das alianças partidárias, defendendo o Ministro que tais decisões das agremiações deveriam interessar somente a suas respectivas militâncias e aos eleitores³³⁶.

No mais, é certo que a imposição de tais balizas legais quando muito se mostra eficiente ao controle da proliferação desmedida de agremiações partidárias de conveniência, não se mostrando, contudo, eficaz ao aprimoramento dos partidos já existentes, de forma a oportunizar que estes possuam uma participação mais ativa na vivência nacional, não limitando-se a política de conveniência, exercida somente nos anos eleitorais.

Desta feita, conclui-se que as alterações legislativas implantadas se mostraram necessárias diante do aumento exponencial do número de partidos

³³⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 37.

³³⁶ STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3685**, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957, p. 347.

políticos, sobretudo com representação no Congresso Nacional, sendo certo que a médio e longo prazo, mostra-se provável que tanto a proibição de coligações nas eleições proporcionais como a implantação da cláusula de desempenho consiga reduzir o número de legendas partidárias, contudo, inexitem garantias de que as remanescentes demonstrarão compromisso com aprimoramento da democracia.

É certo que o ordenamento constitucional acaba por impor certos controles qualitativos aos partidos políticos, na medida em que impõe por parte destes o resguardo a soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, como também veda que as agremiações partidárias se utilizem de organizações paramilitares ou recebam recursos de governos ou entidades estrangeiras³³⁷.

Diante disso, acredita-se que não obstante a necessidade de balizas legais que oportunizem o trato republicano entre os partidos políticos, a existência de agremiações verdadeiramente comprometidas com o aprimoramento da democracia nacional depende inevitavelmente da existência de todo um sistema que convirja para a participação social no âmbito das decisões de Estado e por consequência em todo o debate político.

No mais, é certo que o problema partidário brasileiro não decorreu de uma única causa, mas sim de uma soma de fatores que se reiteraram dos tempos do Império até o atual período republicano. Neste ponto, são oportunas as lições de Nelson de Souza Sampaio, que ao ser citado por José Afonso da Silva, assevera que a proliferação de legendas no Brasil é decorrente dos seguintes fatores: a) falta de tradição de partidos nacionais; b) personalismo político; c) regionalismo; d) representação proporcional³³⁸.

Não obstante estas lições, José Afonso da Silva diverge do referido autor quanto ao argumento da representação proporcional, asseverando que o referido modelo não contribuiu para o aumento das legendas; argumenta o doutrinador ser o regionalismo político o principal responsável pela proliferação de partidos, visto que segundo este, ante a necessidade de existência de partidos nacionais, as forças oligárquicas locais acabaram recorrendo ao expediente da criação de legendas para

³³⁷ SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 409-410.

³³⁸ *Ibid.*, p. 412.

sua acomodação política³³⁹.

Contudo, neste ponto, devem-se destacar as lições de Maurice Duverger, ao asseverar que o modelo eleitoral implantado impõe preponderante influência no âmbito das agremiações partidárias, sobretudo, quando da formação de alianças, destacando-se inclusive que cada forma de escrutínio aplicada tende a impor um tipo diferente de conformação partidária no campo dos acordos eleitorais³⁴⁰, sendo determinante, portanto, a necessidade de um sistema eleitoral que oportunize o saudável desenvolvimento dos partidos políticos.

Ante este sucinto levantamento argumentativo pode-se com mais respaldo reiterar-se que a pouca contribuição do quadro partidário ao modelo democrático brasileiro, sem dúvidas, deve-se a uma soma de fatores, entre os quais se confere destaque ao: regionalismo, personalismo e a falta de ajustes no modelo proporcional. Assim, fica claro que somente uma inovação sistêmica se mostraria capaz de conferir um novo salto de aprimoramento ao modelo partidário nacional e por consequência a todo regime democrático brasileiro. No próximo tópico serão tecidas algumas considerações quanto às propostas para reforma política no Brasil.

4.3 PROPOSTAS PARA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

No âmbito deste sistema que convirja para o aprimoramento dos partidos políticos e por consequência de todo o modelo democrático, sobressalta-se o debate quanto ao modelo eleitoral a ser adotado, ou seja, a forma pela qual os eleitores externam sua vontade por meio do sufrágio. Diante disso, surge o debate quanto à possibilidade de mudanças ou adequações no âmbito do sistema eleitoral como forma de aprimoramento do modelo democrático nacional.

No Brasil sempre que se aflora o debate a respeito da necessidade de uma reforma política a possibilidade de mudança do modelo eleitoral utilizado no âmbito das eleições legislativas desponta como um dos principais flancos do debate. As

³³⁹ SILVA, José Afonso, **O constitucionalismo brasileiro** – evolução constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 260.

³⁴⁰ “Em princípio, o escrutínio majoritário de dois turnos tende ao estabelecimento de alianças estreitas; a representação proporcional, pelo contrário, à independência completa. Quanto ao escrutínio majoritário de um só turno, suas consequências são muito diferentes segundo o número de partidos que aí funcionam: em regime de bipartidarismo, engendra independência total; em regime multipartidário, inclina-se, pelo contrário, para alianças muito fortes”. DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970, p. 358.

críticas ao modelo proporcional empregado residem majoritariamente em sua complexidade frente ao eleitor comum, como também na alta transferência de votos existentes entre componentes do mesmo partido ou coligação, incentivando, segundo alguns, o personalismo e a falta de coesão dos partidos³⁴¹.

Em linhas gerais, pode-se argumentar que o sistema de representação proporcional tem o escopo de atribuir a cada partido político um número de representantes equivalentes aos eleitores que a estes tenham aderido por meio do exercício do voto, reiterando-se assim o pressuposto da existência de razoável número de agremiações partidárias, entre as quais será disputado o voto do eleitor e a divisão das cadeiras do parlamento³⁴².

No caso brasileiro, a Constituição Federal não forneceu detalhes quanto à regulamentação do modelo proporcional, tendo permanecido esta sob o encargo na legislação infraconstitucional. Assim, recepcionou-se a redação dos artigos 106 e 107 do Código Eleitoral³⁴³, os quais já versavam sobre a implementação prática da representação proporcional.

Destarte, a equação aritmética a ser feita para o preenchimento das vagas em disputa se limita a delimitação dos coeficientes eleitoral e partidário. Alcança-se o coeficiente eleitoral pela divisão dos votos válidos destinados ao legislativo pelo número das cadeiras em disputa, sendo que a cada vez em que o partido alcançar este número de votos garantirá direito a um assento no parlamento. Já o coeficiente partidário representa a divisão de votos conferidos ao partido pelo coeficiente eleitoral, o resultado deste cálculo é que determinará por fim o número de parlamentares eleitos pela agremiação partidária³⁴⁴.

³⁴¹ ARAGÃO, M. **A reforma política o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 109.

³⁴² CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2 p. 79.

³⁴³ Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração. BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 17 set. 2018.

³⁴⁴ “Para ficar claro, pensemos na seguinte hipótese: num colégio eleitoral de 100 mil eleitores, estão em disputa 10 cadeiras. O quociente eleitoral – que significa o número de votos que o partido precisa obter para eleger um representante – será o resultado da divisão de 100 mil (número de eleitores) por 10 (número de cadeiras). Portanto, a cada 10 mil votos o partido elegerá um representante. O quociente partidário, aplicável para cada partido ou coligação, resulta da divisão do número de votos válidos dados ao partido ou coligação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração. Assim, por exemplo, se o partido obteve 20 mil votos e o quociente eleitoral é igual a 10.000, terá eleito dois

Ponderando quando as vantagens do modelo proporcional, quando aplicado em sua essência e plenitude, Paulo Bonavides pondera que no âmbito deste: “não há corrente de opinião, por minoritária que seja, que não tenha possibilidade eventual de representar-se no legislativo e assim concorrer, na medida de suas forças e de seu prestígio, para a formação da vontade oficial”³⁴⁵.

Não obstante este objetivo principal deve-se concluir que mesmo após décadas de aplicação no âmbito da democracia nacional, o sistema proporcional pouco tem contribuído para o combate do personalismo existente na política brasileira, com fins de efetivar-se o conseqüente fortalecimento de partidos políticos programáticos e comprometidos com o ideal republicano.

Destacando-se essa realidade, são oportunas as ponderações do professor Fábio Konder Comparato, citado por José Elaeres Marques Teixeira, ao asseverar que o sistema partidário nacional se encontra deturpado por uma grande inconsistência ideológica, destacando-se a presença de diversos grupos de interesses apartidários no âmbito do Congresso Nacional, tais como, ruralistas, empreiteiros, religiosos, sindicalistas e etc.³⁴⁶.

Contudo, inobstante esta realidade destacada, não pode-se olvidar que o sistema de representação proporcional em muito viu sua aplicabilidade prática ser limitada ao longo dos pleitos, sucumbindo aos juízos pragmáticos das maiorias circunstâncias formadas no âmbito do Congresso Nacional, as quais não se comediam em periodicamente lançar mão de expedientes legislativos com único fim de alterar o processo eleitoral em prol de seus interesses³⁴⁷.

Diante disso, entende-se que seria temerário o simples abandono do modelo de representação proporcional com a sua conseqüente substituição por um sistema mais assemelhado ao majoritário ou dele derivado, porém, conclui-se que a implementação de aperfeiçoamentos no âmbito do processo eleitoral brasileiro se mostra urgente, não somente como forma de reforma do quadro partidário, mas

representantes”. TEIXEIRA, José Elaeres Marques, Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 163, p. 310-311, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/997>>. Acesso em: 15 set. 2018.

³⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 322.

³⁴⁶ TEIXEIRA, op. cit., p. 312.

³⁴⁷ “No plano da legislação eleitoral, o espírito pouco democrático do regime pós-militar também se fez sentir. A partir de 1985, tivemos quase que uma lei especial para cada eleição. Os políticos da maioria dominante procuravam adaptar a legislação às suas conveniências pessoais, praticando aquele abuso de poder que Rousseau considerava o mais corruptor de todos: a manipulação legislativa”. COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 307-320, Apr. 2000.

como de todo o atual panorama democrático.

Não obstante, no âmbito político nacional existem propostas no sentido de adaptação do modelo proporcional, as quais na maioria dos casos acabam por conformar este com sistema de votação majoritária, visando com isto fortalecer as legendas partidárias e aproximar o cidadão da política nacional, na medida em que muitas destas acabam por restringir o tamanho dos colégios eleitorais e por consequência, também diminuem os custos das campanhas eleitorais.

Contudo, antes mesmo de se ponderar quanto a eventuais adequações mais profundas no sistema eleitoral, deve-se ressaltar que o próprio modelo de representação proporcional adotado no Brasil permite a sua aplicação de formas variadas, sendo que eventualmente, poderia se mostrar salutar a simples alteração prática da forma de aplicação do modelo proporcional, mantendo-se a sua integralidade em essência.

Na esteira do já exposto quanto ao sistema proporcional, demonstrou-se que em sua vigência, o voto do eleitor acaba por ser destinado preferencialmente ao partido político por este escolhido, sendo que cada voto recebido pela agremiação partidária acaba por ser utilizado para eleição dos candidatos constante na lista de pleiteantes por esta apresentada. Assim, uma vez determinada à adoção surge à interrogação quanto aos candidatos listados que especificamente irão assumir a cadeiras conquistadas pelos partidos³⁴⁸.

Diante disso, as variáveis de aplicação do sistema proporcional encontram-se vinculadas a possibilidade de o eleitor escolher diretamente um candidato entre os constantes nas listas disponibilizadas pelo partido, ou permanecer o cidadão vinculado a uma ordem preestabelecida por cada legenda, quando de suas convenções internas. Desta realidade, surge o sistema proporcional de lista fechada; flexível e aberta.

Sucintamente, no âmbito do sistema proporcional de listas fechadas, estas são elaboradas pelos próprios partidos políticos, sendo que as cadeiras conquistadas pelas legendas serão ocupadas de acordo com a ordem predefinida pelos partidos; nas listas flexíveis, apesar de existir uma predefinição, o eleitor ainda possui a prerrogativa de influenciar a ordem dos representantes; no modelo de lista

³⁴⁸ “O sistema da representação proporcional engendra o escrutínio de lista, isto é, cada partido organiza e registra a lista de seus candidatos, que é submetida ao sufrágio dos eleitores. Uma interrogação, porém, surge a esse respeito: qual o candidato eleito? O mais votado ou aquele que encabeça a lista?”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 322.

aberta, haverá uma escolha livre do cidadão, com observância do critério majoritário³⁴⁹.

Da simples leitura do exposto, conclui-se que o modelo de lista fechada acaba por conferir ainda maior importância aos partidos políticos no âmbito do processo eleitoral, uma vez que incumbirá exclusivamente ao processo interno destes a escolha da ordem dos candidatos que assumirão posteriormente as vagas conquistadas pelas legendas. Diante deste quadro, os defensores desta modalidade a referendam justamente com o argumento de fortalecimento dos partidos políticos.

Contudo, no atual cenário brasileiro, é certo que a efetivação deste sistema seria deturbada pela falta de democracia interna das legendas, fazendo com que a ordem entabulada acabasse por sucumbir a pragmatismo interno de cada agremiação, não se olvidando que em última análise o modelo já se apresenta como pouco democrático, ao previamente formatar o cenário eleitoral sem qualquer tipo de influência do eleitor³⁵⁰.

Neste ponto, mostra-se oportuno lembrar a advertência de Miguel Reale, quando asseverou que o sistema proporcional pode ser mostrar perigoso ao lograr o êxito de fortalecer os partidos políticos, na medida em que submete o regime ao risco de desmandos oligárquicos que eventualmente dominem as legendas, podendo vir a falsear o regime democrático e criar uma mera aparência de representação, ao se pautar em legendas vinculadas ao pragmatismo de alguns poucos comandantes³⁵¹.

Assim, dada a já explanada realidade partidária brasileira, entende-se que neste momento se mostraria temerário a adoção do sistema de representação proporcional por meio de listas fechadas, na medida em que boa parte do poder de escolha do eleitor seria limitado em favorecimento de poucos e restritos grupos de

³⁴⁹ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 168-169.

³⁵⁰ “A lista fechada, que parece ser a solução para várias questões, padece de um grave problema que diz respeito à necessidade de democracia interna dos partidos, que estabelecem a ordem dos candidatos. A própria sistemática de ordenação das candidaturas é antidemocrática, já que não há intervenção popular em sua formatação. Porém, há ainda um ingrediente adicional de déficit democrático quando não se tem uma efetiva democracia dentro do próprio partido”. BASSETO, Marcelo Eduardo Rossitto; BASSETO, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto. Apontamentos sobre o sistema eleitoral proporcional: uma análise do sistema adotado no Brasil. **[Anais...]** XXV Congresso do Conpedi – Curitiba 2016; p. 21-36. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/ri3k7fdq/H0ENhX5Cb97uacA5.pdf>>. Acesso em: 24. nov. 2018.

³⁵¹ REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

políticos, pautados majoritariamente por interesses de ordem pessoal e pragmática.

Não obstante essas advertências quanto ao modelo proporcional em lista fechada, entende-se que a simples manutenção do critério de voto em lista aberta, o qual vem sendo adotado pelo Brasil desde a década de 1940 do século passado, não se mostra salutar ao enfrentamento da atual crise política vivenciada pelo regime democrático brasileiro, na medida em que acaba por favorecer a manutenção do pragmatismo político dos candidatos e a falta de partidos políticos programáticos.

Como já destacado, no âmbito do modelo de lista aberta o eleitor pode exercer sua escolha livremente entre os candidatos apresentados pelos partidos políticos, sendo que serão declarados eleitos os postulantes que conseguirem aglutinar o maior número de votos³⁵², desta forma, o voto do eleitor acaba por ter uma dupla finalidade, determinando o número de cadeiras alcançadas por cada legenda, como também quais candidatos a irão ocupar.

Porém, a existência destas características tem feito com que o modelo de lista aberta acentue o personalismo existente na política nacional, visto que os candidatos inevitavelmente acabam por se preocuparem mais com a sua própria eleição individual do que com o êxito da agremiação a qual encontram-se vinculados. Com isso, o modelo acaba por encarecer as campanhas eleitorais, como também contribui para o acirramento das disputas internas nos partidos políticos, visto que os candidatos de uma mesma legenda acabam por pleitear o mesmo eleitorado³⁵³.

Diante disso, remanesce a possibilidade de adoção do modelo de lista flexível, no qual o partido político elabora uma lista prévia com o nome dos candidatos a ocuparem as cadeiras por este conquistadas, mas também remanescendo ao eleitor a possibilidade de votar diretamente em um dos nomes que compõem a lista partidária, havendo a possibilidade de que a ordem

³⁵² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 328.

³⁵³ “Nenhuma das vantagens é apresentada pela lista aberta. A necessidade de angariar votos nominais torna o candidato preocupado com si próprio e não com a sorte do partido ou coligação. O mesmo motivo torna muito mais cara a busca pelo voto. O enfraquecimento do partido também se opera mediante as disputas entre candidatos da mesma legenda. O candidato não deve buscar votos apenas para o partido ou coligação, mas para si próprio. Assim, é mais comum que dispute votos com pessoas que estão a ele mais próximas ideologicamente, pois ambos disputam a mesma fatia do eleitorado”. BASSETO, Marcelo Eduardo Rossitto; BASSETO, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto. Apontamentos sobre o sistema eleitoral proporcional: uma análise do sistema adotado no Brasil. **[Anais...]** XXV Congresso do Conpedi – Curitiba 2016; p. 21-36. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/ri3k7fdq/H0ENhX5Cb97uacA5.pdf>>. Acesso em: 24. nov. 2018.

estabelecida pelo partido seja flexibilizada pela decisão do eleitor.

Tal modalidade de voto proporcional já fora convertida em projeto de lei, com o escopo de alterar o Código Eleitoral, permitindo a substituição do modelo de listas partidárias abertas pelo de listas flexíveis. O projeto apresentado pelo Deputado Federal Henrique Fontana, propõe que antes da definição da ordem de votação nominal alcançada pelos candidatos, sejam os votos obtidos pela legenda transferidos aos candidatos que ocupem os primeiros lugares na lista preordenada pelo partido, até que estes atinjam resultado da divisão do número de votos dados à legenda pelo número de assentos por ela obtido, mais um, ou que se esgotem os votos de legenda³⁵⁴.

O projeto apresenta como justificativa o fato do referido modelo já ser empregado com êxito em países como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia, permitindo que os partidos apresentem uma manifestação pública de coerência ideológica por meio das listas partidárias, mas também conferindo a possibilidade de o eleitor referendar ou não esta opção apresentada pela agremiação, já que lhe é fornecida a faculdade de escolher diretamente um candidato, permitindo que este galgue posições na lista elaborada pelo partido³⁵⁵.

Não se desprezando completamente a passibilidade do referido modelo alcançar resultados práticos eficazes no aprimoramento do regime democrático brasileiro, entende-se que a sua aplicação encontraria limitações na falta de democracia interna dos partidos, com também no já amplamente externado personalismo que domina a política nacional, contudo, no campo propositivo, o sistema de listas flexíveis constitui um salutar ponto de discussão³⁵⁶.

Ainda exclusivamente no âmbito do modelo proporcional remanesce a proposta apresentada por entidades da sociedade civil, como CNBB, OAB e do Movimento por Eleições Limpas, a qual defende a permanência do referido modelo

³⁵⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei - PL 6593/2013**. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597150>>. Acesso em: 17 set. 2018.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ “Teru essa técnica um aspecto positivo que a faz recomendável: dá ao eleitor o ensejo de abrandar o rigor do voto partidário tão típico do sistema de representação proporcional e conciliá-lo com o voto na personalidade do candidato, sem que se verifique, portanto, quebra dos laços partidários”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 329.

de representação, contudo, este passaria a ser aplicada em dois turnos, em um primeiro o eleitor destinaria seu voto ao partido político, sendo que no segundo escrutínio os partidos apresentariam a sociedade os candidatos a preencherem as vagas alcançadas pela legenda.

Pela proposta apresentada haveria a implantação de um modelo flexibilizado de lista fechada pelos partidos políticos já que a relação de candidatos a disputarem o pleito seria previamente fornecida pelas legendas, sendo que o segundo turno do pleito seria disputado pelos primeiros nomes das listas, os quais devem estar limitados ao número do dobro de cadeiras alcançadas, considerando-se eleito o deputado por meio de sua votação nominal³⁵⁷.

Não obstante as possibilidades já aventadas, no âmbito do debate de substituição do modelo eleitoral, existem diversas propostas no sentido da implantação do sistema distrital misto, no qual uma parte dos deputados é eleita por voto proporcional e outra pelo voto majoritário. O modelo igualmente possui variáveis de aplicação, sobretudo quanto à existência de listas abertas ou fechadas para as cadeiras destinadas ao voto proporcional, como também quanto à dimensão dos distritos eleitorais que escolherão candidatos pelo voto majoritário³⁵⁸.

Em sucintas linhas, pelo sistema de distritos eleitorais seria colégio de votação dividido em circunscrições eleitorais, sendo que o eleitor deverá obrigatoriamente votar apenas nos candidatos do seu respectivo distrito. Neste ponto, uma das principais questões a serem resolvidas reside justamente na dimensão dos distritos eleitorais e na quantidade de candidatos que cada um destes poderá eleger³⁵⁹.

Quanto à dimensão dos distritos eleitorais, ganhou força em dado momento no Brasil a implantação do chamado “distritão”, por meio do qual cada unidade

³⁵⁷ “Assim, o partido que obtiver cinco vagas no parlamento, disputará o segundo turno com os dez primeiros nomes de sua lista de candidatos. Caberá ao eleitor dar a palavra final sobre quais os candidatos serão os eleitos. Reitera-se que no segundo turno os recursos do Fundo Democrático de Campanha serão destinados em parte iguais aos candidatos. Esta proposta reduz drasticamente o número de candidatos no segundo turno, bem como os custos de campanha e facilita a efetiva fiscalização do processo eleitoral”. PROJETO DE iniciativa popular de reforma política democrática e eleições limpas: por um sistema político identificado com as reivindicações do povo. **Coalizão democrática.** Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

³⁵⁸ ALVES, Fernando de Brito. **Direitos políticos, constituição e participação popular:** a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p.169.

³⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** São Paulo: Saraiva, 2012, p. 192.

federada constituiria um único distrito eleitoral, sendo que os postulantes a uma cadeira na Câmara dos Deputados disputariam o pleito por meio da observância do critério majoritário. Como nota-se a implantação deste sistema constituiria a mera observância do modelo majoritário, sem maiores preocupações.

Não obstante esta tese, boa parte da doutrina³⁶⁰ e das forças políticas³⁶¹ nacionais têm convergido no sentido de que a implantação do modelo distrital misto com listas abertas se mostraria como o mais salutar aprimoramento da democracia nacional, na medida em que preservaria algumas das características do sistema proporcional e vincularia parte dos deputados a interesses regionais mais específicos, facilitando, portanto a participação popular no âmbito do mandato parlamentar.

Tal modelo se mostraria similar ao adotado na Alemanha, onde por meio da chamada representação proporcional personalizada, os eleitores escolhem metade dos deputados por meio dos distritos eleitorais, utilizando-se o critério majoritário, sendo a outra metade dos deputados escolhidas por meio do critério proporcional, utilizando-se de listas estaduais fornecidas pelos partidos políticos. Assim, o eleitor vota por duas vezes, uma no candidato de seu distrito e outra na lista de um dos partidos³⁶².

Destarte, o modelo distrital misto acaba por modular características tanto do modelo majoritário, quanto do proporcional. No aspecto majoritário cada Estado seria dividido em diversos distritos eleitorais, sendo eleito até um congressista por cada uma destas circunscrições, ressaltando-se que cada partido teria o direito de lançar ou menos um candidato por distrito, isso a depender de quantas vagas estarão em disputa em cada um destes³⁶³.

³⁶⁰ ALVES, op. cit., p.170.

³⁶¹ “De fato, é possível conciliar a proposta do PSDB com a do PT da seguinte forma. No sistema distrital misto, a Câmara dos Deputados tem metade dos seus membros eleita por critério majoritário nos distritos e a outra metade por critério proporcional à votação de cada partido”. BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Reforma_Politica_Texto_em_portugues_Ve_rso_final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

³⁶² TEIXEIRA, José Elaeres Marques, Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 163, p. 313, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/997>>. Acesso em: 15 set. 2018.

³⁶³ “Um sistema distrital bastante original é o do Japão, baseado em distritos denominados *médios*, que elegem de três a cinco deputados. [...] O maior problema passou a ser então dos partidos, que devem estudar cuidadosamente se é melhor lançar vários candidatos num distrito, correndo o risco da excessiva dispersão dos votos, ou se é preferível concentrar o seu eleitorado em um ou dois candidatos, garantindo a eleição destes”. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 192.

Já no aspecto proporcional, cada partido apresentará uma lista de candidatos, a qual poderá ser fechada, aberta ou flexível, isso nos termos do já anteriormente ponderado. Por meio desta relação os eleitores preencherão as vagas do parlamento não vinculadas aos distritos, abrindo a possibilidade de um voto ideológico e desvinculado de questões regionais, as quais serão destinadas ao âmbito do voto distrital³⁶⁴.

Destarte, com essa reserva de parte dos assentos a serem exclusivamente preenchidos por meio do modelo proporcional, o sistema distrital misto igualmente garante a representatividade das minorias, permitindo com que estas consigam continuar a exercerem o seu papel no âmbito do regime democrático, suscitando o debate e exercendo a sua indispensável fiscalização da maioria. Assim, o modelo não só garante a representatividade democrática, como oportuniza um saudável equilíbrio entre as forças majoritárias e minoritárias³⁶⁵.

Quanto às principais vantagens de adoção do modelo distrital misto destaca-se o combate à excessiva pulverização partidária e a aproximação entre eleitor e eleito, oportunizando-se por consequência uma maior participação popular no âmbito dos mandatos parlamentares, na medida em que os congressistas eleitos pelos distritos terão bases fixas as quais rotineiramente terão de prestar contas e resultados, isso na esteira do magistério de Paulo Bonavides ao ponderar sobre o modelo majoritário³⁶⁶.

No mais, o modelo distrital misto oportunizaria uma drástica redução dos custos das campanhas eleitorais, na medida em que a disputa eleitoral em regiões mais delimitadas no âmbito das unidades federadas acabaria por favorecer os candidatos com poucos recursos e limitadas condições de abarcarem grandes colégios eleitorais durante a campanha, fazendo com que exista uma disputa desigual e ainda permaneça o pleito sujeito a todos os tipos de abusos oriundos do

³⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política**: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4406668/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%20eleitoral%20e%20partido%20rio.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

³⁶⁵ “São as maiorias que devem governar. O papel das minorias, na dinâmica parlamentar, é mais suscitar o debate sobre os temas que representam e questionar as ações de governo. Para isso, não importa tanto o montante da representação parlamentar, desde que não seja insignificante e haja liberdade de expressão e visibilidade política”. Ibid.

³⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 319.

poder econômico, dada a necessidade dos candidatos em financiarem campanhas cada vez mais custosas³⁶⁷.

Atualmente, como os postulantes a Câmara Federal podem disputar votos em toda a dimensão do Estado respectivo, existe um inevitavelmente favorecimento dos que dispõem de maiores condições econômicas, realidade que acaba por perverter o processo democrático de variadas formas, como no modelo distrital as circunscrições eleitorais são drasticamente reduzidas, este problema tenderia a ser atenuado³⁶⁸.

Quando das críticas ao modelo distrital, argumenta-se a existência de uma debilidade do mandato representativo, o qual acabaria se consubstanciando em um verdadeiro mandato imperativo, pondera-se também o inevitável enfraquecimento dos partidos políticos, com a conseqüente ascendência do personalismo político no âmbito dos distritos eleitorais, aventando-se para o risco de uma maior estruturação do coronelismo regional, o qual ainda se mostra muito atuante em várias regiões do país³⁶⁹.

Destarte, comportados os pontos positivos e negativos que de forma sucinta se buscaram destacar, estas são as principais possibilidades de alteração do modelo eleitoral nacional, as quais sem dúvidas, na esteira do já exposto, se mostrarão aptas a alcançar efeitos em todo âmbito do regime democrático nacional. Como já destacado, o atual quadro eleitoral nacional possui vícios de diversas naturezas, mostrando-se indispensável um amplo debate nacional quanto às

³⁶⁷ "(i) desigualdade: candidatos sem recursos financeiros relevantes têm poucas chances de se elegerem, o que contribui para um ambiente político plutocrático (nem ao menos aristocrático); (ii) antirepublicanismo: a agenda política se torna refém dos grandes interesses privados, sacrificando muitas vezes o verdadeiro interesse público; e (iii) corrupção: a necessidade de financiar campanhas milionárias e a ausência de disciplina legal adequada das relações entre empresas doadoras e agentes públicos eleitos estão por trás dos sucessivos casos de corrupção que têm abalado a política brasileira no passado recente". BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Reforma_Politica_Texto_em_portugues_Versao_final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

³⁶⁸ "No sistema distrital a campanha deverá abarcar uma área menor e se dirige a um número bem inferior de pessoas. Tal fato tem efeitos no custo das campanhas, reduzindo-o. Essa circunstância se torna especialmente verdadeira quando o sistema distrital é comparado ao sistema proporcional de lista aberta, que é o praticado no Brasil". BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil.** Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4406668/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

³⁶⁹ BONAVIDES, Paulo. O voto distrital e a reabertura. **R. Inf. Legislativa.** Brasília a. 20 n. 78. abr./jun. 1983. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181437>>. Acesso: 15 set. 2018.

possibilidades de reforma a serem implantadas, com escopo de aprimorar-se a democracia brasileira.

Não obstante o já exposto, ainda resta algumas questões igualmente importantes quanto à possibilidade de reforma do cenário político democrático nacional. Neste ponto, talvez a mais polêmica resida na manutenção da obrigatoriedade do voto, característica esta vinculada a uma grande carga histórica nacional, não completamente rompida pela Constituição Federal de 1988, em que pese à existência de considerável relativização³⁷⁰.

Novamente valendo-se da doutrina de Paulo Bonavides, pode-se ponderar que sendo o sufrágio a expressão da vontade própria de cada indivíduo componente do corpo social e admitindo-se este como um direito e não mero dever, a conclusão lógica que se emana é por sua indiscutível faculdade.³⁷¹ Não obstante estas lições, em democracias jovens como a brasileira existe uma grande resistência à implementação do voto facultativo, tendo inclusive o Congresso Nacional já rejeitado diversas proposições neste sentido³⁷².

Neste ponto, diversos são os argumentos aventados pelos defensores da obrigatoriedade do voto³⁷³, sendo que para os fins que se objetivam alcançar serão destacados apenas dois destes. O principal argumento reside justamente no fato de que o voto não se configuraria como mero direito, mas igualmente em um dever

³⁷⁰ “A Constituição de 1988, a tão celebrada Constituição cidadã, inovou com o voto facultativo apenas para os analfabetos, os indivíduos com idade entre 16 e 18 anos e os maiores de 70 anos. Para a grande massa de eleitores, ainda o critério da obrigatoriedade. Nos dias atuais, quando a organização eleitoral é reconhecida mundialmente pela modernidade, segurança e eficiência da urna eletrônica, a obrigatoriedade do voto é uma deficiência, uma anomalia democrática, permanentemente a tolher as possibilidades do exercício da cidadania em plenitude”. VELOSO, Expedito. Voto facultativo: mais um passo rumo à democracia plena. **Correio brasileiro**, n. 20136, Opinião, p. 9, 09 jul. 2018. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546671/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 24 set. 2018.

³⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 294.

³⁷² ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013, p.175.

³⁷³ “a) o voto é um poder-dever; b) a maioria dos eleitores participa do processo eleitoral; c) o exercício do voto é fator de educação política do eleitor; d) o atual estágio da democracia brasileira ainda não permite a adoção do voto facultativo; e) a tradição brasileira e latino-americana é pelo voto obrigatório; f) a obrigatoriedade do voto não constitui ônus para o País e o constrangimento ao eleitor é mínimo comparado aos benefícios que oferece ao processo político-eleitoral”. SOARES, Paulo, Henrique. As vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/937>>. Acesso em: 15 set. 2018.

cívico, devendo todos os cidadãos, obrigatoriamente, contribuir para formação da vontade geral, visando em última instância o alcance do interesse comum³⁷⁴.

O outro principal argumento, este de ordem mais pragmática, defende que a democracia brasileira ainda não alcançou um patamar de aprimoramento que possa permitir, sem riscos de deturpações, a implementação de um voto facultativo. Neste ponto, argumenta-se em uma frente que dado à desigualdade social existente no país, o voto constituiria importante instrumento de inclusão da vontade popular, como também, a tese de que qualificadas parcelas do eleitorado poderiam de ausentar das urnas, caso houvesse o fim da obrigatoriedade do voto³⁷⁵.

De outra parte, os defensores do voto facultativo argumentam que o exercício deste configura mais um direito subjetivo do cidadão do que um dever cívico, não havendo, portanto motivos para a existência de sua obrigatoriedade. O principal argumento de ordem prática existente quanto à faculdade do voto reside no entendimento de que tal realidade oportunizará somente a participação de eleitores conscientes e motivados no pleito eleitoral, argumentando-se ainda ser esta uma característica dos países de tradição democrática³⁷⁶.

Destacados estes argumentos, deve-se considerar que a opção constitucional brasileira pela obrigatoriedade do voto em muito foi influenciada não somente pelo nosso histórico constitucional, mas também pela tradição dos países latino-americanos, contudo, o debate quanto a manutenção ou não desta característica, com ampla ponderação social dos argumentos favoráveis e contrários, constitui importante marco de aprimoramento do modelo democrático nacional.

Outro interessante ponto do debate eleitoral que aqui se abordará sucintamente reside na possibilidade da adoção de candidaturas avulsas no âmbito

³⁷⁴ “Em prol da obrigatoriedade, levantam-se argumentos que, de modo geral, devem ser afiliados à tradição democrática republicana. Isto significa conceber o voto não apenas como um direito, mas antes como um dever cívico. Trata-se do dever de participar da formação da “vontade geral”, no sentido atribuído ao termo no Contrato Social, de autoria do filósofo francês Jean-Jacques Rousseau. Para Rousseau, a expressão “vontade geral” indica a vontade coletiva do corpo político que visa ao interesse comum”. SANTOS, Eurico A. Gonzalez Cursino dos. Da obrigatoriedade do voto. **Revista de Informação Legislativa** -Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004.

³⁷⁵ SOARES, Paulo, Henrique. As vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/937>>. Acesso em: 15 set. 2018.

³⁷⁶ SOARES, Paulo, Henrique. As vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. **Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos**. Textos Para Discussão. Brasília, Abril/ 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>>. Acesso em: 15 set. 2018.

dos pleitos eleitorais. Neste ponto, destaca-se que tal implemento poderia se mostrar salutar ao estabelecimento de novos vínculos entre eleitores e eleitos³⁷⁷, como também incentivar uma maior participação popular frente ao descrédito de parcelas da população frente aos partidos políticos.

Destaca-se que a adoção das candidaturas avulsas ainda se mostraria saudável ao aprimoramento do próprio quadro partidário, visto que as agremiações teriam de que obrigatoriamente se inovar para se adaptarem frente à nova realidade eleitoral, não objetiva-se, portanto, diminuir a importância da atuação dos partidos políticos no processo eleitoral, mas sim, buscar-se o aprimoramento deste como um todo.

Não obstante estas propostas aventadas deve-se ressaltar que a o debate quanto sua observância e mesmo a decisão final quanto a adoção destas ou de quaisquer outras medidas que visem alterar os mecanismos institucionalizados de participação popular, deve ser realizado no seio da sociedade com amplo debate e participação, visto que a soberania popular constitui um valor inalienável do regime democrático, não sendo mais possível a convivência com modelos representativos de ordem eminentemente formal³⁷⁸.

Destarte, como buscou-se demonstrar ao longo deste trabalho a implementação de um regime verdadeiramente atrelado com a essência da democracia não pressupõe somente a observância de critérios procedimentais, mas sim, majoritariamente a observância de seus valores e fundamentos intrínsecos³⁷⁹, entre os quais reside a soberania da vontade popular, o qual não pode ser utilizado

³⁷⁷ ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 177.

³⁷⁸ “Por isso mesmo, se tivermos de reformar o sistema eleitoral deste país, para corrigir os defeitos gravíssimos acima apontados, a mais elementar exigência de autenticidade democrática impõe que tal reforma, em suas linhas gerais, seja feita por decisão do próprio povo, e nunca por obra de seus representantes. Tanto mais que a votação, pelos representantes do povo, das normas que regem o processo pelo qual eles próprios foram eleitos, constitui inadmissível violação do princípio que proíbe a prática, por um representante, de atos que digam respeito aos seus próprios interesses, em conflito com os interesses do representado. A representação popular, em suma, só é legítima quando instituída pelo próprio povo”. COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 14, n. 38, p. 307-320, Apr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142000000100018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Nov. 2018.

³⁷⁹ MASSIMINO, Daniel de Melo. Reflexões Sobre democracia líquida e sua fundamentação no plano das teorias democráticas. **Revista Jurídica Cesumar** maio/agosto 2017, v. 17, n. 2, p. 375-400. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5353>>. Acesso em: 29 Nov. 2018.

como fundamento a violação de direitos das minorias, mas igualmente não deve ser desvirtuado por meio de viciados mecanismos de representação.

Assim, realizada estas sugestões de ampliação do leque de participação popular no âmbito da democracia brasileira e considerando-se o levantamento histórico previamente realizado, deve-se manter a compreensão da necessidade de se conformar tais reformas com o pragmatismo inerente a sociedade moderna, como forma de oportunizar não somente a defesa da essência da democracia, mas também sua efetivação prática³⁸⁰.

Com isto não busca-se justificar a eventual desvirtuação do modelo democrático por meio de mecanismos de representação viciados, mas somente destacar que o Estado Contemporâneo inevitavelmente deve conviver com a mais variada gama de interesses, os quais devem necessariamente ser considerados quando da implantação de reformas democráticas, mesmo quando o escopo destas seja o de combater a vigência destes intentos nocivos a democracia.

Destarte, frente ao inequívoco avanço institucional oportunizado pela Constituição de 1988 entende-se ser perfeitamente factível o alcance de um modelo democrático no qual todos os indivíduos como pessoas livres e iguais possam efetivamente participar de toda e qualquer tomada de decisão que venha minimamente afetar sua vida³⁸¹.

³⁸⁰ IVANOFF, Felipe; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. O aprimoramento da (ciber)democracia a partir do direito de liberdade de expressão. **Revista Jurídica Cesumar**. jul./dez. 2015, v. 15, n. 2, p. 517-538. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2015v15n2p517-538>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

³⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. **O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/constitucionalismo_democratico_brasil_cronica_um_sucesso_imprevisto.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerrado o presente estudo, conclui-se que este cumpriu seu papel em debater as principais questões referentes não só ao processo histórico de idealização da democracia, mas também os atuais temas de discussão existentes no âmbito do regime democrático, aventando-se ainda a implantação de pertinentes reformas de ordem procedimental no âmbito do regime brasileiro.

Destarte, no campo valorativo objetivou-se demonstrar a importância do regime democrático na defesa e proteção dos valores inerentes a dignidade da pessoa humana, ante a conclusão externada de que o referido modelo constitui o único que se demonstra capaz de conformar a emancipação do indivíduo como um fim em si mesmo, frente aos demais interesses e objetivos de ordem pragmática que circundam a sociedade moderna e muitas vezes atentam contra os direitos essenciais à existência do homem.

Desta feita, aventou-se que a construção do regime democrático decorreu de um longo processo histórico, o qual muitas vezes se confunde com a própria criação e efetivação do Estado como forma de organização social. Já no âmbito das democracias contemporâneas o objetivo principal foi o de buscar demonstrar a necessidade do abandono da concepção de democracia pautada somente na manifestação de vontade da maioria por meio de processos representativos.

Nesse ponto, uma vez defendido que o escopo do regime democrático deve levar em consideração a garantia e defesa da dignidade humana, conclui-se que a existência de um modelo de democracia comprometido com esta essência, leve em consideração a necessidade da existência de mecanismos que permitam uma adequada expressão da vontade popular, mas também de instituições de controle que obstem a implementação de condutas, que mesmo respaldadas pela maioria popular, não possuam compatibilidade com os escopos do regime.

Assim, após o estudo desenvolvido, utilizando-se como paradigma a democracia brasileira, entende-se que a construção de um modelo democrático participativo ou até deliberativo, pautado na observância da teoria do discurso, mostra-se completamente factível a atual realidade nacional, bastando-se para tanto a irrestrita observância dos mecanismos e critérios democráticos ponderados ao longo deste trabalho, como também a todo e qualquer outro que aflore do processo de deliberação popular construindo no âmbito da sociedade.

Com isso, frente a este modesto estudo crítico descritivo realizado, entende-se que o regime democrático vem apresentado uma paulatina linha de aperfeiçoamento, não somente frente a sua essência, mas também quando analisado sob o prisma de seus mecanismos de aplicação prática. Na mesma linha, a democracia brasileira tem conseguido galgar substanciais avanços no decorrer de sua história, em que pese os períodos de retrocesso autoritário destacados no curso deste trabalho.

Destarte, a confecção de trabalhos como este se mostra indispensável não somente como forma de fomento ao saudável debate quanto ao aprimoramento da democracia, mas também como forma de combate as forças reacionárias de tempos em tempos insistem em levantar questões quanto à necessidade de irrestrita observância aos princípios e valores democráticos no âmbito da sociedade moderna.

Como demonstrado pelo levantamento histórico realizado, a existência de uma institucionalidade democrática saudável, em que pese factível, sempre se mostra tênue frente as forças que inevitavelmente conspiram contra a plena vigência de um sistema democrático, garantidor dos direitos fundamentais. Desta forma, permitir que o desgaste natural dos sistemas de representação continue, sem a existência da implementação de reformas salutares a sua continuidade e aperfeiçoamento, significa, em longo prazo, decretar o não alcance da democracia plena.

Assim, reitera-se a concepção de que a democracia figura como principal garantidora dos valores inerentes a personalidade humana, na medida em que oportuniza a criação de mecanismos de deliberação racional voltados ao alcance de interesses e benefícios coletivos, promovendo a inclusão dos mais variados grupos sociais, motivo pelo qual, o aprimoramento do regime democrático deve consistir em uma meta diária de todos os indivíduos.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. 3. ed. Barueri-SP: Manole, 2010.

ALMINO, Affonso, Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 11-27, out./dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176503>>. Acesso em: 15 Jun. 2018.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia com direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

AMADO, Gilberto. **Eleição e representação**. Brasília: Senado Federal, 1999.

ARAGÃO, M. **A reforma política o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de; MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. A comissão de alto nível: história da Ementa Constitucional nº1, de 1969. Brasília: **Senado Federal**, Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/154>>. Acesso em: 15 set. 2018.

ARAUJO, E.B; FERNANDES, J.M.S; FEDALTO, T. Instrumentos de democracia direta na américa latina: uma breve incursão no direito comparado. **Paraná Eleitoral**, Paraná, v.1, n.2, p. 178, 2012.

ARENDT, Hannah. **O movimento totalitarista**. Origens do totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTOTELES. **A política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ATALIBA, Geraldo. Clima republicano e estado de direito. **Revista de informação legislativa**, v. 21, n. 84, p. 95-112, out./dez. 1984 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181565>>. Acesso em: 15. set. 2018.

BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Consultoria Legislativa, abr. 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/2005_2111.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras 1891**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARRETO, Alvaro. A representação das associações profissionais na legislação brasileira (1932-1937). **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, p. 47-64, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/10075>>.

Acesso em: 15 set. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: o supremo, seus papéis e seus críticos**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI277513,21048Democracia+nao+se+limita+ao+voto+e+feita+de+debate+publico+que+deve>>. Acesso em: 24 set. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4406668/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. **A Razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o Governo da maioria**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Número Especial. 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/3180/pdf>>. Acesso em: 28. Nov. 2018.

_____. **Reforma política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Reforma_Politica_Texto_e_m_portugues_Versao_final.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

BASSETO, Marcelo Eduardo Rossitto; BASSETO, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto. Apontamentos sobre o sistema eleitoral proporcional: uma análise do sistema adotado no Brasil. **[Anais...]** XXV Congresso do Conpedi – Curitiba 2016; p. 21-36. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/02q8agmu/ri3k7fdq/H0ENhX5Cb97uacA5.pdf>>. Acesso em: 24. nov. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

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

_____. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224179>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 179, p. 53-55, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224179>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. O voto distrital e a reabertura. **R. Inf. Legislativa**. Brasília a. 20 n. 78. abr./jun. 1983. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181437>>. Acesso: 15 set. 2018.

BRASIL, Joaquim Francisco Assis. **Democracia representativa**: do voto e do modo de votar. 3. ed., rev. Paris: Guillard Aillaud, 1895. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518624>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil. Secretaria de Estado dos negócios do Imperio do Brazil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm >. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm >. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Constituição Política do Imperio do Brazil. **Secretaria de Estado dos negócios do Imperio do Brazil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm >. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. Lei nº 9.504, de 3 de setembro de 1997. Estabelece normas para as

eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Emenda constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 17 set. 2018.

CALGARO, Fernanda, et al. 14 partidos devem cair da cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de TV. 09 out. 2018. **G1**. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova em 2º turno redução da maioria penal em crimes graves. 19 ago. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/494248-CAMARA-APROVA-EM-2-TURNO-REDUCAO-DA-MAIORIDADE-PENAL-EM-CRIMES-GRAVES.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LII, n. 029, Quarta-Feira, 26 de fevereiro de 1997, Brasília/DF. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26FEV1997.pdf#page=126>>. Acesso em: 13 out. 2018.

_____. **Projeto de Lei - PL 6593/2013**. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597150>>. Acesso em: 17 set. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coords.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1952, v. 2.

CAVAZZANI, Ricardo Duarte. Crise da democracia representativa e os reflexos sobre a separação dos poderes: o enfraquecimento do estado. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, v. 6, n. 11, Jul.-Dez. 2014. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista12/criseRicardo.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

_____. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 38, p. 307-320, Apr. 2000.

CONSTANT, Benjamin. **Curso de política constitucional**. Traducido libremente al español. Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820.

DAHL, Robert, A. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DEUTSCHER BUNDESTAG, **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradução Assis Mendonça, Berlim, 2011.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Traduzido da sexta edição, publicada em 1967, por Librairie Armand Colin, de Paris, França. São Paulo: Zahar Editores, 1970.

FACHIN, Zulmar; SAMPAR, Rene. **Teoria do estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIGUERÊDO, Sara Ramos de. O parlamentarismo na república. **Revista de informação legislativa**, v. 6, n. 21, p. 175, jan./mar. 1969 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180570>>. Acesso em: 15. set. 2018.

FILOMENO, José Brito. **Teoria geral do estado e da constituição**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

FURLAN, F. Lucas; MASTELLINI, Sérgio. Evolução política brasileira. **Colloquium Humanarum**. v. 12 n. Especial 2015. Disponível em: <<http://www.unoeste.br/site/enepe/2015/suplementos/area/Humanarum/Direito/A%20>

EVOLU%C3%87%C3%83O%20POL%C3%8DTICA%20BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 15. ago. 2018.

GASPARIN, Gabriela. Presidente do TSE defende consultas populares junto com eleições. 11 dez. 2011. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/presidente-do-tse-defende-consultas-populares-junto-com-eleicoes.html>>. Acesso em: 13 out. 2018.

GEBARA, Gassen Zaki. O constitucionalismo nos Estados Unidos da América: das treze colônias à república federativa presidencialista. **Revista Jurídica Unigran**, v. 12, n. 23, p. 57–76, jan./jun., 2010. Disponível em: <https://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/23/artigos/artigo04.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Paulo Henrique; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição constitucional: uma forma de se efetivar e garantir direitos fundamentais. **Revista Jurídica Cesumar**. v. 13, n. 1, p. 357-377, jan./jun. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2013v13n1p%25p> . Acesso em: 29. nov. 2018.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional, a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro – estudos de teoria política**, Tradução: George Sperber; Paulo Astor Seothe [UFPR], Edição Brasileira. 2002: São Paulo: Edições Loyola. p. 275/276.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 44, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>>. Acesso em: 28 Nov. 2018.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução por Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D' Angina. 1. ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

ITALIA Costituzione Italiana. **Costituzione. Costituzione dela Repubblica Italiana**. Roma: Senato della Repubblica, 1947. Disponível em: <http://www.governo.it/Governo/Costituzione/2_titulo4.html>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ITS. Instituto de tecnologia e sociedade do rio. **Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil**. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf>. Acesso em.: 15 ago. 2018.

IVANOFF, Felipe; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. O aprimoramento da (ciber)democracia a partir do direito de liberdade de expressão. **Revista Jurídica Cesumar**. jul./dez. 2015, v. 15, n. 2, p. 517-538. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17765/2176-9184.2015v15n2p517-538>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LESSA, Renato. **Invenção Republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

LINHARES, Paulo Afonso. **A cidadania interativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular na constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. CCJ, 2010.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. **A justiça eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico**. Monografia (Especialização em Ciência Política) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. 2008, p. 29.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de informação legislativa**, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008.

MACHADO, A. de A. O senado na constituição de 1934. **Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo**, v. 33, n. 1, p. 127-153, 1937. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65793>>. Acesso em: 25 out. 2018.

MALUF, Sahid, **Teoria geral do estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARITAIN, Jacques. **Tragédia das democracias**. Cristianismo e democracia. Tradução Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: AGIR, 1957.

MASSIMINO, Daniel de Melo. Reflexões Sobre democracia líquida e sua fundamentação no plano das teorias democráticas. **Revista Jurídica Cesumar** maio/agosto 2017, v. 17, n. 2, p. 375-400. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/5353>>. Acesso em: 29 Nov. 2018.

MONTESQUIEU, Charles de; SECONDAT, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução Mota, Pedro Vieira. São Paulo: Saraiva, 2000.

MENDES, G. F., BRANCO, P., G. G. Dos direitos políticos na constituição. *In*:

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

OMMATI, Fides. Dos freios e contrapesos entre os poderes do estado. **Revista de informação legislativa**, v. 14, n. 55, p. 55-82, jul./set. 1977 | Revista jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal, n. 23, p. 23-52, mar. 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181023>>. Acesso em: 18. out. 2018.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012.

PINTO, Kleber Couto. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PROJETO DE iniciativa popular de reforma política democrática e eleições limpas: por um sistema político identificado com as reivindicações do povo. **Coalizão democrática**. Disponível em: <http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Nova tradução baseada na edição americana revista pelo autor, Jussara Simões, Revisão Técnica e da tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, Miguel. Aspectos do parlamentarismo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 66, p. 01-19, mai. 1961. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/22214/20975>>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução Rolando Roque da Silva. Brasil: Ridendo Castigat Mores, 2002.

SANTOS, Sérgio R. L. **Manual de teoria da constituição**. São Paulo: RT, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

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

SENADO FEDERAL. **Senadores em Exercício - 55ª Legislatura (2015 - 2019)**. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por->

partido>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. **PT e PSL elegendas as maiores bancadas da Câmara dos Deputados**. 08 out. 2018. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/pt-e-psl-elegendas-as-maiores-bancadas-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

SILVA, José Afonso, **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia.

Revista de Direito Administrativo, v. 212, Rio de Janeiro, abr. 1998.

_____. **O constitucionalismo brasileiro – evolução constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SOARES, Rodrigo Goyena. **História do Brasil I: o tempo das monarquias**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOARES, Paulo Henrique. As vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 41 n. 161 jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/937>>. Acesso em: 15 set. 2018.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2650**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2011, DJe-218 DIVULG 16-11-2011 PUBLIC 17-11-2011 EMENT VOL-02627-01 PP-00001 RTJ VOL-00220-01 PP-00089 RT v. 101, n. 916, 2012.

_____. **ADI 3685**, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2006, DJ 10-08-2006 PP-00019 EMENT VOL-02241-02 PP-00193 RTJ VOL-00199-03 PP-00957.

_____. **ADI 1351**. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006, DJ 30-03-2007 PP-00068 EMENT VOL-02270-01 PP-00019 REPUBLICAÇÃO: DJ 29-06-2007 PP-00031 RTJ VOL-00207-01 PP-00116.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques, Os sistemas eleitoral e partidário no Brasil e na Alemanha. **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 163, p. 309-316, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/997>>. Acesso em: 15 set. 2018.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado geral do plebiscito de 1993**. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. **Quadro geral referendo 2005**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/quadro-geral-referendo-2005>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

_____. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

_____. **Resolução nº 21.002/02** – Brasília/DF – Rel. Min. Garcia Vieira, decisão: 26-2-2002. Diário da Justiça, Seção I, 15 março 2002, p. 183. Jurisp. Trib. Sup. Eleit., v. 13, n. 2, p. 297-444, abr./jun. 2002, p. 389.

TRE. Tribunal Regional Eleitoral. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**. Disponível em: <<http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>>. Acesso em: 27 set. 2018.

TRE-PA. **Relatórios da votação dos plebiscitos 2011**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

VELOSO, Expedito. Voto facultativo: mais um passo rumo à democracia plena. **Correio braziliense**, n. 20136, Opinião, p. 9, 09 jul. 2018. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546671/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 24 set. 2018.

ZENNI, A. S.; BERTI, G. M. Direito e democracia – o percurso da arque no contexto da história e as mitologias do esclarecimento. Teorias da democracia e direitos políticos. **[Anais...]** V Encontro Internacional Do Conpedi Montevideu – Uruguai. p.109-126. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/a53306ij/dE6pz3xqOjIH281r.pdf>>. Acesso em: 15. abr. 2018.