Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R e RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 41 – março/abril/maio de 2015 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

DEMOCRACIA DIRETA, REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA – UM BREVE EXAME SOBRE ESTES MODELOS

Luciano Chacha de Rezende
Especialista em Direito Constitucional e Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp (LFG);
Especialista em Direito Tributário pelo IBET;
Assessor Jurídico da SEFAZ/MS.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende demonstrar uma síntese do processo histórico da participação do cidadão nos negócios públicos do país, em suas três vertentes: direta, representativa e participativa. Bem como, será tecida análise crítica sobre estes institutos, em especial, para se auferir qual deles reúne a exequibilidade no mundo hodierno com a soberania popular em sua plenitude.

A primeira parte servirá para examinar a democracia direta, desde o seu berço, como também, as condições que permitiram com que se implantasse, e, principalmente, se ela é possível na atualidade.

A segunda parte da pesquisa abordará sobre a origem da democracia representativa, as características do mandato político representativo (se é livre ou vinculado; se representa o interesse geral de cidadão ou particular e se o mandato pertence ao eleito ou partido político), e, finalmente, se este modelo, mesmo no seu ápice (sem qualquer vício), seria suficiente para atender integralmente a soberania popular.

Por último, tratar-se-á da democracia participativa que seria a ponte entre os dois modelos citados, combinando institutos de participação indireta com mecanismos de participação direta, tais como: a iniciativa popular, plebiscito e referendo. Todavia é importantíssimo fazer uma investigação para constatar se tal modelo não estaria apenas inserto em sede teórica no nosso ordenamento jurídico, e, também, como aumentar a sua efetividade.

1. DEMOCRACIA DIRETA

A democracia direta[1] fora o regime político criado e implantado em Atenas (na Grécia), no século VI. a.C, sob o governo de Clístenes, atingindo seu apogeu no governo de Péricles, entre 461 a 429 a.C[2].

Urge ressaltar que a figura do cidadão total[3] (homus politicus) somente pôde ser viabilizada pela conjugação de inúmeros fatores, dentre eles: a simplicidade dos costumes[4], a pequenez do território[5], o número reduzido de cidadãos[6] (somente homens descendentes de famílias gregas) e, mormente, pela

---

[1] "A democracia direta é aquela em que os participantes do grupo social votam diretamente as leis que o governam". (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Constituinte: assembléias, processo, poder. 1986. p. 21).

Governo do povo significa que este é fonte e titular do poder (todo poder emana do povo), de conformidade com o princípio da soberania popular, que é, pelo visto, o princípio fundamental de todo regime democrático. Governo pelo povo quer dizer governo que se fundamenta na vontade popular, que se apóia no consentimento popular; governo democrático é o que se baseia na adesão livre e voluntária do povo à autoridade, como base da legitimidade do exercício do poder, que se efetiva pela técnica da representação política (o poder é exercido em nome do povo). Governo para o povo há de ser aquele que procure libertar o homem de toda imposição autoritária e garantir o máximo de segurança e bem-estar. (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 2002, p. 135)

[2] Historicamente, a democracia como regime político tem seu berço em Atenas, implantada pelo governo de Clístenes, por volta de 510 a.C., após um período de crise e de sucessivos regimes ditatoriais, alcançando seu ápice no período áureo do governo de Péricles, entre 461 a 429 a.C. (AUAD, Denise. Artigo Científico: Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. p. 2. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf Acesso em: 01/10/2011)

[3] O cidadão total e o Estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante. (BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia, 2002. p. 55) (destaques nosso)

[4] Basicamente, a democracia ateniense consistiu na atribuição ao povo, em primeiro lugar, do poder de eleger os governantes e de tomar diretamente em assembléia (a Ekklésia) as grandes decisões políticas: adoção de novas leis, declaração de guerra, conclusão de tratados de paz ou de aliança. (COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos do Homem, 2005. p.42) (destaques nosso)

[5] "A dimensão espacial do Estado-Cidade, onde, do alto de uma acrópole, se vislumbra todo o território" (BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta. 1993. p.19)

[6] Segundo cálculos abalisados essa população era de 230 a 240 mil pessoas; destas, cerca de 150 mil eram escravos, sem direito algum. Das 90 mil pessoas livres, 60 mil eram mulheres e crianças, também sem direitos políticos, e os habitantes dos arredores da cidade não compareciam geralmente às assembléias políticas. (216) (...) As decisões mais importantes deviam ser tomadas pelo "povo inteiro", segundo as leis. Na verdade, nesses casos, os cidadãos presentes não eram mais de 6 mil. (...) (destaques nosso)

utilização da mão-de-obra escrava (legalizada na época), conforme leciona, sobre este último item, o Magnânimo professor e jurista Paulo Bonavides:

> Demais disso, a democracia direta dos gregos se viu maculada da mais feia das nódoas sociais: a escravidão. E o doloroso e funesto nessa constatação é que sem o braço servil aquela democracia não poderia ter vingado, nem funcionado como funcionou, porquanto, sem laços matérias de sobrevivência que o afligissem, sem precisar ocupar as horas de cada dia com as tarefas de trabalho, transferidas por inteiro ao elemento escravo, o cidadão livre da polis grega, ao contrário do homem moderno, chamado a gerir e prover, em estado de sujeição e dependência, suas necessidades materiais, tinha como se dedicar integralmente à coisa pública, freqüentar comícios, ocupar tribunas, debater e decidir com liberdade e de forma direta e participativa todas as grandes questões públicas. (...) Um homem totalmente politizado.

O que não macula "in tottum" a evolução moral do povo grego que desafiou a tirania e a oligarquia disseminada nos outros povos habitados, criando uma idéia com o objetivo do auto-governo (identificação e coincidência de governantes e governados), dando pleno acesso para que os cidadãos pudessem participar diretamente das deliberações políticas, por intermédio da discussão, votação, e, inclusive, com a possibilidade de responsabilização criminal do autor de uma lei violadora da Constituição (politéia).[7]

Todo o cidadão podia falar ao povo, desde que provasse estar em dia com os direitos políticos, nada dever ao tesouro público, ser casado legitimamente, possuir bons costumes, honrar deveres juntos a seus pais, realização de todas as expedições militares para as quais fora convocado e, por fim, não ter arremessado o escudo em qualquer combate, ou seja, não ter covardia. (AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 2005. 216-217)

[7] Pela instituição do *graphê paranomôn*, os cidadãos tinham o direito de se opor, na reunião da Ekklésia, a uma proposta de lei violadora da constituição (politéia) na cidade, ou, caso tal proposta, já tivesse sido convertida em lei, de responsabilizar criminalmente seu autor. (COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos do Homem, 2005. p.42)

As instituições que ajudavam no exercício legal do poder eram três: a prestação de contas, o ostracismo e a denúncia por escrito de eventuais ilegalidades e davam o direito a qualquer cidadão de exercer seus controle sobre os arcontes e os políticos que abusavam do poder. Com a primeira, os arcontes deviam prestar contas sobre o seu modo de exercer o poder. Com o ostracismo, a cada ano, era exilado, por dez anos, da cidade de Atenas, um político considerado, por sua influência, perigoso para a democracia. Esse, porém, devia permanecer nas regiões adjacentes para que a Eclésia pudesse chamá-lo de volta quando isso fosse necessário. Finalmente, a denúncia por escrito oferecia a qualquer cidadão a possibilidade de dirigir-se por escrito à Eclésia e á Bule sobre qualquer projeto de lei ou outra proposta, denunciando que se tratava de um ato ilegal. A Eclésia ou a Bule eram obrigadas a interromper a discussão da proposta e discutir a denúncia do cidadão. Essa era a medida mais severa da democracia na sua prática cotidiana e completava a instituição de prestação de contas. (ABREU, Pedro Manoel. Processo e Democracia. 2011. p. 159)

Nos períodos que sucederam à Antiguidade Clássica (Idade Média e Moderna), a democracia direta fora adotada somente na Suíça, no século XII, por meio dos "concílios" (reunião para resolver problemas coletivos) e, no século XIII, por intermédio da *Landsgemeinde*[8] que, uma vez por ano (normalmente num domingo de primavera), concedia abertura para que os cidadãos: votassem leis ordinárias, emendas à Constituição, tratados internacionais, emitissem autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, cabendo-lhes, também decidirem sobre a naturalização cantonal e a escolha de novos juízes[9].

O distinto filósofo suíço, Jean Jacques Rousseau (séc. XVIII), inspirado pela experiência nos Cantões, sustentava que somente o povo pode criar diretamente as leis que o regem[10], pois a soberania (vontade geral) não pode ser representada[11], embora consciente da existência dos obstáculos surgidos com a evolução humana[12] e mesmo expressando que "tomando o

[8] Assim, as primeiras formas de democracia direta na Suíça surgiram, no século XII, principalmente na parte itálica do território atual. Seus habitantes se reuniam em "concílios" para resolver os problemas coletivos. No século XIII surgiram as *Landsgemeinde* nos três Cantões do Alpes Alemão. (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 2001.

[9] Durante séculos a Landsgemeinde foi o órgão supremo em todos os pequenos Cantões da Suíça Central e Oriental, começando a sua abolição no século XIX. Trata-se de uma assembléia, aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, impondo-se a estes o comparecimento como um dever. A Landsgemeinde reúne-se ordinariamente uma vez por ano, num domingo da primavera, podendo, entretanto, haver convocações extraordinárias. (...) Aquele órgão vota leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados internacionais, autorizações para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, cabendo-lhe também decidir sobre a naturalização cantonal. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 2009. p. 152-153) (destaques nosso)

[10] "O povo submetido às leis deve ser o seu autor, só aos que se associam cabe reger as condições da sociedade". (ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. p. 40-41)

[11] A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alheiada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes, são simplesmente seus comissários que não estão aptos a concluir definitivamente. Toda lei que o povo pessoalmente não retificou é nula e não é uma lei . (destaques nosso) (ROUSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. p. 40-41)

[12] Ademais, quantas coisas difíceis de reunir não supõe este governo? Primeiramente um Estado muito pequeno em que o povo seja fácil de reunir e no qual cada cidadão possa conhecer a todos os outros. Em segundo lugar, uma grande simplicidade de costumes, que precavenha a multiplicidade de negócios e discussões espinhosas. Em seguida, muita igualdade nas classes e fortunas, sem o que a igualdade não poderia subsistir por muito tempo à dos direitos e à da autoridade. Finalmente, pouco ou nenhum luxo, porque o luxo é o efeito das riquezas ou as faz necessárias e corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, a um pela posse a outro pela cobiça. Vende à pátria a indolência, à vaidade, e tira o Estado todos os seus cidadãos para fazê-los escravos uns dos outros e todos da opinião. (...) Acrescentemos que não existe governo tão exposto às guerras civis e às agitações internas como o democrático ou popular, porque não existe outro que procure com mais força e freqüência mudar de forma, nem que exija maior vigilância e valor para sustentar-se na sua. (negrito nosso) (ROSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. p. 68)

termo democracia na sua acepção rigorosa, poderemos dizer que jamais existiu verdadeira democracia, nem existirá nunca[13]" e que "Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Um governo tão perfeito, não convém aos homens[14]".

Premente ressaltar que além da *Landsgemeinde* cair gradativamente em desuso (somente está presente em três Cantões Suiços na atualidade[15]), há estudos demonstrando que seria aparente a sua decisão direta[16].

De qualquer modo, fica cristalino que apesar da democracia direta ser o ideal maior, somente foi possível torná-la exequível na Grécia (naquelas condições suso mencionadas) e, em alguma medida, nos Cantões Suíços, o que obrigou a humanidade a formular mudanças procedimentais (meios), desde que não alterasse a sua essência (o povo externando sua vontade) [17].

---

[13] ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. p. 68

[14] ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. p. 69

[15] Só existe mesmo a democracia direta na Landsgemeinde, que ainda se encontra em alguns Cantões suíços: Glarus, Unterwalden e Appenzell. (DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 2009. p. 152-153). Veja que Glarus se encontra bem ativo e desenvolvido:

Todos os anos, sempre no primeiro domingo de maio, eles se reúnem na grande arena construída na grande praça frente à escola profissional para exercer seus direitos políticos. Os eleitores votam os novos juízes, projetos de leis diversos, gastos públicos e outros temas ligados ao governo cantonal. Mesmo a construção de uma escola ou gastos que extrapolem uma certa quantia podem ser recusados pelo povo. Detalhe: o voto não é secreto, mas sim dado no braço, levantando-se uma pequena cédula colorida.

Em 2007, a agenda incluiu um tema quase "revolucionário": o direito de voto aos jovens a partir dos 16 anos. E para espanto de muitos suíços, o projeto foi aprovado.
Orgulhosos da sua independência, os habitantes de Glarus parecem querer mostrar aos seus concidadãos que o cantão continua fazendo história. Já em 1856 eles tinham as primeiras leis trabalhistas do país, que impediam, por exemplo, que crianças com menos de 12 anos trabalhassem nas fábricas. Também em 1925, Glarus foi o primeiro cantão a ter um sistema de aposentadoria do país. (disponível em: http://www.swissinfo.ch/por/Capa/Archive/Glarus:_democracia_na_sua_mais_pura_forma.html?cid=841562. Acesso em: 14/11/2011) (destaques nosso)

[16] O douto jurista Dalmo de Abreu Dallari expõe:
a) Só se mantém a Landsgemeinde naqueles Cantões Suiços menos populosos; b) o trabalho dessas assembléias populares é minuciosamente preparado por um Conselho cantonal eletivo, e se limita, praticamente, a aprovar ou desaprovar o que foi estabelecido pelo mesmo Conselho; c) quando se trata de problemas técnicos ou jurídicos, a assembléia não está apta a discutir e mesmo para justificar uma recusa ou aceitação das proposições que lhe são submetidas. (destaques nosso) (Elementos da Teoria Geral do Estado. 2009. p. 152-153)

[17] A assembléia dos cidadãos - a democracia que Rosseau tinha em mente - é um instituto, como de resto Rosseau sabia muito bem, que pode ter vida apenas numa pequena comunidade [...] Hoje não existem mais cidades-estados, salvo alguns casos tão excepcionais que devem ser neste contexto, desprezados. E mesmo as cidades nos Estados tornara-se bem maiores do que a Atenas de Péricles e a Genebra de Rosseau. Nós as dividimos, sim, ou as estamos dividindo, em bairros. Mas mesmo sendo verdade que no momento da formação inicial da participação de bairro ou de zona, no momento do nascimento mais ou menos espontâneo dos comitês e bairro, se possa falar apropriadamente de democracia direta (direta sim, mas quantitativamente muito limitada) [...] tão logo são providenciadas a legitimação e a regulamentação da participação de base, a forma por esta assumida é da democracia representativa. Mesmo os bairros são governados não pela assembléia de cidadãos mas por seus representantes. (destaques nosso) (BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 2002. p. 65-66)

Surgiu, então, a democracia representativa, conforme expôs o erudito John Stuart Mill, no séc. XIX, em sua consagrada obra "Governo Representativo":

> A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do Estado social é aquele em que o povo todo possa participar; onde qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo. (MILL, Stuart. O Governo Representativo. 65) (destaques nosso)

Nas linhas abaixo debuxadas será esmiuçado o modelo democrático representativo.

2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia representativa[18] (indireta) surgiu na experiência histórica inglesa, entre os séculos XIII e XIV, quando o Parlamento, que era inicialmente o local utilizado pelo Rei para reunir-se com os cavaleiros, lordes e burgueses, a fim de discutir interesses de cunho real, transmuta-se, após o "Bill of Rights"[19], no lugar que representava todo o reino, compreendido nesta noção também o povo, e fundamentalmente, a partir das Revoluções Americana e Francesa (a primeira contra o absolutismo inglês e a segunda contra o totalitarismo do clero e da nobreza)[20].

---

[18] Democracia indireta, chamada democracia representativa é aquela na qual o povo, fonte primária de todo o poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 2002, p. 136)

[19] Foi com o Bill of Rigths (declaração de Direitos), em 1689, após a Revolução de 1688, que se deu o controle total dos atos da monarquia inglesa pelo Legislativo. O pacto substituiu a doutrina do direito divino pela da soberania nacional dispondo, sobre:
a)o princípio da impossibilidade de suspensão ou execução das leis sem o consentimento do Parlamento; b) eleições livres para os membros do Parlamento; a liberdade de deliberação pelo Parlamento. (ABREU, Pedro Manoel. Processo e Democracia. 2011. p. 195)

[20] (...) Em sentido contrário, a democracia moderna, reinventada quase ao mesmo na América do Norte e na França, foi a fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais

Os Estados Unidos consagraram em sua Constituição de 1787 que o Legislativo seria formado por duas casas: o Senado e a Câmara dos Deputados[21], já a França, estabeleceu na Constituição de 1791 que o Poder Legislativo seria delegado a uma Assembléia Nacional, constituída por representantes eleitos pelo povo para um mandato temporário e que não poderiam ser destituídos pelo Rei, este fiel executor da Lei[22], garantindo, dessa forma, a representação política dos cidadãos.

Na metade do século XIX, boa parte dos Estados europeus, sob a influência da Revolução Francesa, instituiu esta forma de governo[23]. Houve a ampliação progressiva do direito ao voto, até culminar no século XX, com o sufrágio universal. As associações corporativas foram sendo substituídas gradualmente por partidos políticos que, por desenvolverem uma função de ponte entre o indivíduo e o Estado, passaram a ser reconhecidos como órgão com função tipicamente pública[24].

---

estamentos do ancien regime - o clero e a nobreza - e tornar o governo responsável perante a classe burguesa. (COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos do Homem, p. 50-51)

[21] Art. 1: Seção 1: Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes.

Seção2: A Câmara dos Representantes será composta de membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados, devendo os eleitores em cada Estado possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores da Assembléia Legislativa mais numerosa do respectivo Estado. Não será eleito Representante quem não tiver atingido a idade de vinte e cinco anos, não for há sete anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, por ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger. (...) (destaques nosso). Seção 3: O Senado dos Estados Unidos será composto de dois Senadores de cada Estado, eleitos por seis anos pela respectiva Assembléia estadual, tendo cada Senador direito a um voto. (...)

Madison sustentou que a fonte de todo o poder emana do povo, que de forma proporcional deveria estar representado no Legislativo (HAMILTON, Alexander. O Federalista. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: UNB, 1984, p. 332). Segundo Jefferson, "a Lex majoris partis constitui lei fundamental de toda a sociedade de indivíduos de iguais direitos, devendo se considerar a vontade da sociedade, enunciada pela maioria – ainda que de um único voto -, tão sagrada como se fosse unânime, sob pena de se cair, inevitavelmente, sob o despotismo militar" (Essa manifestação de Jefferson se encontra em carta enviada a Alexandre Humboldt, em 13 de junho de 1817, conforme consta do livro publicado pela Ibrasa sob o título de Escritos Políticos – Clássicos da Democracia. 1973, p. 79).

[22] Título III - Artigo 2. A Nação é a única da qual emanam todos os poderes, mas não pode exercê-los senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são os Corpos legislativos e o Rei. Título III - Artigo 3. O poder legislativo é delegado a uma Assembléia Nacional composta por representantes temporários, livremente eleitos pelo povo, para ser por ela exercido, com a sanção do Rei, da maneira que será determinada logo em seguida.
Capítulo II - Artigo 4. O Rei, no ato de sua elevação ao trono, ou a partir do momento em que tiver atingido a maioridade, prestará à Nação, na presença do Corpo legislativo, o juramento de ser fiel à Nação e à Lei, de empregar todo poder que lhe foi delegado para, manter a Constituição decretada pela Assembléia Nacional constituinte nos anos de 1789, 1791, e de fazer executar as leis (...) (destaques nosso)

[23] MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 347.

[24] ABREU, Pedro Manoel. Processo e Democracia. 2011. p. 201.

Feito esse singelo histórico acerca da implantação deste modelo, surgem três pontos cruciais acerca da representatividade: O mandato é livre ou vinculado? O mandato serve para representar interesse geral do cidadão ou particular[25]? A quem pertence o mandato (eleito ou partido político)?

Em resposta a primeira e a segunda questão, pode-se afirmar que o representante pode atuar como delegado ou fiduciário. Se é delegado, o representante se transforma num mero porta voz de seus representados, e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado e revogável *ad nutum,* este tipo é denominado de Mandato Imperativo[26].

Ele foi largamente utilizado pelo sistema político francês até o advento da Revolução Francesa (1789-1799), enquanto na Inglaterra começou a enfraquecer sob os Tudors (dinastia de monarcas britânicos que reinou entre 1485 e 1603) e desapareceu no séc. XVII. Os eleitos pelas cidades e, depois pelos nobres e pelos clérigos recebiam instruções dos seus eleitores e agiam como seus representantes junto ao rei. O conjunto de eleitores se transformava numa verdadeira entidade privada que financiava seu representante, exigindo, em contrapartida, que o eleito seguisse estritamente a sua linha de pensamento, e o indenizasse em caso de prejuízo, podendo o seu mandato ser revogado a qualquer tempo[27].

Desse modo, a relação entre eleitorado e eleito apresentava as características do contrato de mandato do direito privado, tendo em vista que o objeto (a coisa) é ligado a assuntos de ordem particular.

Se é fiduciário, o eleito (gozando da confiança) tem o poder de agir com liberdade/autonomia em nome e por conta do representado, podendo interpretar com discernimento em benefício do eleitor. É a figura do Mandato Livre/Representativo[28].

Este tipo foi acolhido integralmente nos Estados Constitucionais[29], tendo em vista que os interesses representados não se

---

[25] Semelhante a questão expressa por John Stuart Mill, em sua grandiosa obra "O Governo representativo": "O membro do Parlamento deve ficar sujeito às instruções de seus eleitores? Ele deve ser o órgão dos sentimentos destes eleitores ou de seu próprio sentimento? Embaixador de seus eleitores junto ao congresso, ou agente profissional, com poderes não só para agir pelos seus eleitores, mas para julgar o que se deve fazer?" (MILL, Stuart. O Governo Representativo. p. 179).

[26] BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 2002. p. 58

[27] (Vasconcelos Neto, José Ramos de. Democracia no Terceiro Milênio. 2002. p. 73).

[28] [...] é geral, livre, irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É livre, porque o representante não está vinculado aos seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem obrigação jurídica de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 2002, p. 139)

[29] Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791 em cujo artigo 7º ficou consignado: "Os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e nenhum mandato lhes poderá ser dado" (Titulo III. Capítulo I. Secção III. Artigo 7º). O Estatuto Fundamental Italiano de 1848 tratou o tema nos mesmos termos

limitam a assuntos de ordem privada vinculada a uma pessoa ou categoria, mas sim a todo o povo ou conjunto dos cidadãos restritos a um território (Municipal/Distrital, Estadual ou Nacional).

Um dos maiores defensores do mandato livre/representativo fora o ilustre Edmund Burke, conforme se extrai do seu célebre discurso aos eleitores de Bristol, o qual será mencionado um trecho:

> (...)
>
> Dar uma opinião é um direito de todos os homens; a dos constituintes é uma opinião de peso e respeitável, que se deve sempre considerar seriamente. Mas instruções autorizadas, mandatos emitidos, pelos quais os membros são obrigados a obedecer, cega e implicitamente, a votar, a defender ainda que contrários à mais evidente convicção do seu julgamento e consciência, essas são coisas inteiramente desconhecidas pelas leis desta terra e que surgem de um erro fundamental de toda a ordem e sentido de nossa Constituição. O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses hostis e diferentes, que devem manter-se como agente e advogado contra outros agentes e advogados: o parlamento é uma assembléia deliberativa de uma nação, com interesse, aquele do todo – onde os objetos locais não devem servir de guia, mas o bem geral, resultante da razão geral do todo. Vocês de fato escolhem um membro; mas quando você escolheram, ele não é o membro de Bristol, mas é um membro do Parlamento. (Livro 3. Oligarquia) (BURKE, 1942, p. 312-313). (destaques nosso)

Por fim, premente ressaltar que o seu exercício decorre de poderes e condições estabelecidos pela Constituição[30] (pode ser classificada como: Liberal[31], Dirigente[32] e Balanço[33]), tais como: os assuntos,

---

ao dispor que "Os deputados representam a nação em geral, e não apenas as províncias pelas quais foram eleitos" (art. 41), ao passo que a Constituição Alemã de 1919 foi ainda mais enfática estabelecendo em seu artigo 21 que "Os deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato".

[30] Sendo a lei das leis, a Constituição é também a essência mesma da soberania como conceito jurídico. Mas soberania, enquanto expressão substantiva e legítima de ordem e poder, a saber, direito supremo que regula a vida da *polis* e da Sociedade, enquanto determinação de princípio e valor, por onde se limitam os atos de governo e formas de exercício da cidadania nas sociedades organizadas debaixo da égide do Direito. (BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 2008 p. 343-344).

[31] Em razão da doutrina liberal, o Estado era visto como apenas uma entidade necessária à defesa das liberdades individuais (uma espécie de mal necessário), não lhe cabendo, porém, interferir no seu exercício. A defesa das liberdades determinava ao Estado o dever de abstenção (prestação negativa) (CLEVE, Clémerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito Brasileiro. 2000. p. 314).

os procedimentos, a periodicidade, a responsabilidade, a remuneração, as hipóteses de perda (no caso do Brasil, no art. 55[34] da CF), etc...

Resta, apenas, solucionar a terceira questão (a quem pertence o mandato político?).

Para tanto, será examinado o resultado do grande debate político e judicial acerca da fidelidade partidária, travado no cenário brasileiro, quando o Partido da Frente Liberal (PFL) formulou ao TSE a Consulta n. 1.389/DF, sendo o Relator o Min. César Asfor Rocha, consubstanciado na seguinte indagação: "Os partidos políticos e coligações têm direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver um pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda?

O TSE, na sessão de 27/03/07, além de fundamentos constitucionais (art. 14, parágrafo 3º e inciso V[35] e art. 17, parágrafo 1º[36]), se apoiou nos

---

[32](...) não é um mero estatuto organizatório ou simples instrumento de governo definidor de competências e regulador de processos, mas sim um plano normativo-material do Estado e da Sociedade, porém aberto, que determina tarefa, estabelece programas e define fins. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2001. p.12).

"Que a nossa constituição de 1988 é uma constituição dirigente, isto é inquestionável. O conjunto de diretrizes, programas e fins que enuncia, a serem pelo Estado e pela sociedade realizados, a ela conferem o caráter de plano global normativo, do Estado e da sociedade. O seu art. 170 prospera, evidenciadamente, no sentido de implantar uma nova ordem econômica (GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. Interpretação e crítica. 1998. p. 199.).

[33] Inspirou-se na teoria do célebre polonês Ferdinand Lassale que define a verdadeira Constituição como sendo aquela que deve refletir lealmente os fatores reais e efetivos do Poder, senão vejamos: 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 regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar. (LASSALE, Ferdinand. Artigo Científico: A essência da Constituição. Disponível em: http:// inforum.insite.com.br/arquivos/2066/A ESSÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO_ Ferdinand_Lassale.doc. Acesso em: 03/10/2011).

[34] Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

[35] 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: [...]
§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]
V - a filiação partidária;

[36] 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 e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas

arts.108[37], 175, §3° c/c §4°[38] e 176[39] do Código Eleitoral e respondeu afirmativamente em pronunciamento assim ementado: "Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa. (Resolução n. 22.526/2007)

Com base em tal Resolução, o Partido Popular Socialista, o Partido Social Democrata e o Democratas, em 04/05/07, impetraram Mandado de Segurança perante o STF (26.602, 26.603 e 26.604), contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, que indeferiu requerimentos formulados pelas referidas agremiações, nas quais postulavam fosse declarada a vacância dos Deputados Federais que mudaram dos respectivos Partidos durante o mandato.

O Supremo Tribunal Federal, após uma longa e profunda discussão, pontuou, nos dias 03 e 04 de outubro 2007, que o abandono pelo parlamentar, de modo injustificável, da legenda pela qual foi eleito, tem como conseqüência jurídica a extinção do mandato, a partir da data da resposta formulada pelo TSE à Consulta 1398 (27 de março de 2007)[40].

---

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.

[37] Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

[38] Art. 175. Serão nulas as cédulas: I - que não corresponderem ao modelo oficial;[...]
§ 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados. : (Parágrafo renumerado pelo art. 39 da Lei 4.961, de 4 5.66)
§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

[39] Art. 176. Contar-se-á o voto apenas para a legenda, nas eleições pelo sistema proporcional: (Redação dada pela Lei nº 8.037, de 1990).
I - se o eleitor escrever apenas a sigla partidária, não indicando o candidato de sua preferência; (Redação dada pela Lei nº 8.037, de 1990).
II - se o eleitor escrever o nome de mais de um candidato do mesmo Partido; (Redação dada pela Lei nº 8.037, de 1990).
III - se o eleitor, escrevendo apenas os números, indicar mais de um candidato do mesmo Partido; (Redação dada pela Lei nº 8.037, de 1990).
IV - se o eleitor não indicar o candidato através do nome ou do número com clareza suficiente para distingui-lo de outro candidato do mesmo Partido. (Redação dada pela Lei nº 8.037, de 1990).

[40] Votos dos Ministros Menezes e Gilmar Mendes no MS 26.602: "O titular do mandato popular na representação proporcional obtém uma legitimação eleitoral sob a legenda partidária e não solitariamente, ausente, assim, uma ligação exclusiva entre eleitor e candidato, porquanto o aspirante ao mandato não é candidato de si mesmo, mas sim de um Partido" (Voto Min. Menezes. f. 52).
Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato.

Em suma, os Ministros entenderam que a repulsa jurisdicional à infidelidade partidária: a) preserva a legitimidade do processo eleitoral; b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão; c) impede a deformação do modelo de representação popular; d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional; e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições.

Portanto, na representação proporcional, nos moldes em que se dá no Brasil, o mandato eletivo pertence ao Partido Político[41] no qual o candidato foi eleito[42].

Assim, ressalvadas as situações específicas decorrentes de ruptura de compromissos programáticos por parte da agremiação, perseguição política ou outra situação de igual significado, o abandono da legenda, a meu ver, deve dar ensejo a extinção do mandato (Min. Gilmar Mendes, f. 182) (disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539. Acesso em: 15/10/2011).

[41] No modelo Kelseniano, a peça fundamental da estrutura política seria evidentemente, o próprio Partido, desde que: depurado de qualquer vício, estruturado internamente de forma democrática – com as bases escolhendo os seus dirigentes, sem qualquer resquício burocrático e livre de corrupção – com financiamentos transparentes e públicos. O Partido político passaria a ter a função de agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Portanto, a organização partidária nasceria de um processo sociopolítico que envolveria um conjunto de pessoas com afinidades ideológicas e com um projeto definido de ação de governo. [...] Nesse novo modelo, "os verdadeiros candidatos" passariam a ser os "partidos" com seus programas e não os indivíduos que postulam cargos eletivos. A imperatividade decorreria da fidelidade partidária. Vale dizer que os mandatos pertenceriam ao Partido político, e os seus titulares devem obedecer a disciplina deste, sob pena de serem destituídos e substituídos. O representante ocuparia uma espécie de função partidária comissionada, convertido em um elo da organização e não mais no seu centro. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 1997, 89-91)

[42] "Questão constitucional consistente em saber se a vaga decorrente de renúncia a mandato parlamentar deve ser preenchida com base na lista de suplentes pertencentes à coligação partidária ou apenas na ordem de suplentes do próprio partido político ao qual pertencia o parlamentar renunciante. A jurisprudência, tanto do TSE (Consulta 1.398), como do STF (MS 26.602, MS 26.603 e MS 26.604), é firme no sentido de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional também pertence ao partido político. No que se refere às coligações partidárias, o TSE editou a Resolução 22.580 (Consulta 1.439), a qual dispõe que o mandato pertence ao partido e, em tese, estará sujeito à sua perda o parlamentar que mudar de agremiação partidária, ainda que para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito. Aplicados para a solução da controvérsia posta no presente mandado de segurança, esses entendimentos também levam à conclusão de que a vaga deixada em razão de renúncia ao mandato pertence ao partido político, mesmo que tal partido a tenha conquistado num regime eleitoral de coligação partidária. Ocorrida a vacância, o direito de preenchimento da vaga é do partido político detentor do mandato, e não da coligação partidária, já não mais existente como pessoa jurídica." (MS 29.988-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 9-12-2010, Plenário, *DJE* de 7-6-2011.) (disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp#ctx1. Acesso em: 15/10/2011).

2.1 PONTOS QUE MERECEM SÉRIA REFLEXÃO

Neste singelo trabalho, não há espaço para reunião ou síntese dos aspectos positivos e negativos apurados ao longo da evolução da democracia representativa nos países, mas, propõe-se mencionar alguns pensamentos emanados do grande estudioso que se sobressai sobre este tema, o nobre John Stuart Mill, na já referida obra: "O Governo Representativo":

> As instituições representativas são de pouco valor e podem ser um simples instrumento de tirania e intriga, quando a maioria dos eleitores não estão suficientemente interessados em seu próprio governo para dar seu voto, ou se votam, não o fazem baseados em fundamentos públicos, mas vendem seu voto por dinheiro, ou votam obedecendo alguém que os controla ou em quem eles desejam favorecer por razões particulares. (destaques nosso)

É necessário um profundo empenho na educação dos cidadãos (moral e instrutiva) para que cada um deles tenha reais condições de compreender o contexto social em que estão inseridos e, por conseguinte, exerçam a seleção dos candidatos unicamente motivados pelo desejo do bem comum. Subjacente a isso, pressupõe-se um contexto de igualdade de oportunidades, a fim de que cada um deles possa desenvolver seus potenciais e estar no espaço público, onde ocorrem as decisões políticas, com a mesma dignidade que os demais participantes[43].

O Mestre entende ser imprescindível a preparação especializada para todo aquele que almejasse um posto de governante, notemos:

> Cada ramo da administração pública é uma atividade especializada que possui seus próprios princípios e regras tradicionais (...)
> Dificilmente se encontra um tipo de trabalho intelectual que precise ser realizado não somente por espíritos experientes e exercitados, mas por espíritos treinados para tal tarefa através de estudo longo e laborioso, como a atividade de fazer leis. (fls. 82-83) (g.n)

A preparação de homens para o governo é de absoluta importância para o futuro da democracia em todo o mundo. Nos Estados Unidos, em muitos Estados, alguns postos (como o de prefeito) só podem ser ocupados por quem

[43] AUAD, Denise. Artigo Científico: Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. p. 13. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/ Set05_Artigos/DIR_PROF%20DENISE_OK.pdf Acesso em: 01/10/2011.

tenha curso de administração em uma das universidades americanas. As Faculdades de Política já são uma realidade nos Estados Unidos, Inglaterra, Suíça e Rússia.[44].

Outro salutar comentário deste sábio é acerca da proporcionalidade da representação, para que todas as camadas da sociedade estejam representadas no mesmo grau, evitando assim a lesão aos direitos fundamentais da minoria:

> Portanto um dos maiores perigos da democracia, assim como de todas as outras formas de governo, está no interesse ameaçador dos que ocupam o poder; é o perigo da legislação em favor de uma classe; do governo destinado (realmente colocando-o em prática ou não) ao benefício imediato da classe dominante, em detrimento permanente de todos. Uma das questões mais importantes que deve ser levada em consideração para determinar a melhor constituição de um governo representativo, é como proporcionar medidas eficazes contra este mal. (f. 108)
> [...]
> O sistema representativo deve ser constituído de forma tal a manter esta situação; não deve permitir que qualquer dos vários interesses seccionais torne-se tão poderoso que seja capaz de prevalecer contra a verdade e a justiça e contra os outros interesses parciais combinados. Sempre deverá existir um equilíbrio tal preservado entre os interesses pessoais que façam com que qualquer um deles dependa, para seu êxito, da possibilidade de obter o apoio de pelo menos grande parte daqueles que agem baseados em motivos mais elevados e opiniões mais abrangentes e de maior alcance. (fls.109-110)
> [...]
> Em uma democracia realmente igualitária, todo e qualquer departamento seria representado, não de forma desproporcional, mas sim proporcional. Uma maioria de eleitores sempre teria uma maioria de representantes, ao passo que uma minoria de eleitores sempre teria uma minoria dos representantes. Homem por homem, a minoria estaria tão preservada quanto a maioria. De outra forma, não há governo igualitário, mas um governo de desigualdades e privilégios. (destaques nosso) (MILL, Stuart. O Governo Representativo. p.112)

[44] "A idéia de dar-se preferência para administradores profissionalmente instruídos, em eleições para os postos municipais, estaduais e federais, parece progresso digno de muito séria consideração", conclui Israel Goldstein, presidente do Conselho da Universidade Middlesex. (PAULO, Seabra.Profissionalização da Política: pareceres e comentários; acolida na Constituinte. 1946. p.41).

Contudo, mesmo atingindo todos os fins, pode-se afirmar que a democracia representativa não torna a soberania popular completa, tendo em vista não ser correto retirar do povo o direito de participar diretamente dos negócios públicos naquilo que é possível no mundo hodierno.

Eis que surge, no pós-guerra, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) asseverando que toda a pessoa tem o direito de participar diretamente dos negócios públicos do seu país, senão examinemos o art. 21°:

> Artigo 21°
>
> 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.
>
> 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (g.n.)

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, espelha o dispositivo suso mencionado, em seu artigo 25[45].

Nesta senda, vale trazer o comentário de um dos maiores expoentes vivos em Direitos Humanos Internacional, o eminente professor Fábio Konder Comparatto:

> Pode-se, pois, afirmar que as Constituições nacionais que não reconhecem hoje, as instituições da democracia direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular legislativa, orçamento participativo) são não apenas ilegítimas como na verdade contrárias à ordem internacional. (g.n.) (A Afirmação Histórica dos Direitos do Homem, f. 317)

Tal modelo democrático é conhecido como "Democracia Participativa ou Mista[46]", pois reúne em uma só Constituição a possibilidade de participação direta e indireta, a qual será ponderada logo em seguida:

---

[45] Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2° e sem restrições infundadas:
a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos do Homem. 2005. p. 317) (destaque nosso).

[46] "O povo que goza do poder supremo deve fazer sozinho tudo aquilo que pode fazer bem; e aquilo que não pode fazer bem, deve confiar aos seus ministros". (MONTESQUIEU. Charles de Secondat. O Espírito das Leis. 2.000. p. 20.)

3. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O nosso ordenamento jurídico, refletindo o art. 21° da Declaração Universal dos Direitos do Homem e o art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, já dera o primeiro passo que fora o de introduzir na Carta Magna a democracia participativa[47] e criar os mecanismos para sua efetivação (plebiscito, referendo e iniciativa popular[48]).

O instituto do plebiscito, que pode ser entendido como sendo uma consulta à opinião pública sobre uma questão de acentuada relevância política ou administrativa, antes de sua formulação legislativa[49], é encontrado na nossa Carta Republicana em cinco artigos: o já citado artigo 14, I, que prevê o exercício da soberania popular por seu intermédio; o § 3º e §4° do art. 18[50],

---

[47] 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.

> A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão-titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo. (BONAVIDES. Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 2008, p. 34)

> "Isso não deve significar, por enquanto, a eliminação do representante, mas menos representação, mais democracia e mais participação direta do povo. Quanto maior for a participação direto do povo, mais próximos estaremos de uma sociedade democrática." (DALLARI, Dalmo de Abreu. A Participação popular e suas Conquistas. In: Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares. 1989, 378).

[48] 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.

Surgida após dez anos da promulgação da Constituição Federal: Lei 9.709/98 - Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal; [...]

[49] Lei 9.709/98: Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.
§ 1o O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

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

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

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

que prevêem a sua obrigatoriedade, respectivamente, na incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados e para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; o art. 49, XV[51], que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para convocação de plebiscitos e o art. 2° do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[52] que determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo em 07 de setembro de 1993.

O plebiscito, que tinha sido utilizado apenas uma vez, quando os cidadãos brasileiros em 1993 foram convocados para escolher entre a república e a monarquia constitucional, bem como entre o parlamentarismo e o presidencialismo (art. 2° do ADCT), época em que definiram pela república (como forma de governo) e o presidencialismo (como sistema de governo), se repetirá brevemente (em 11/12/2011, das 8h às 17h).

Será a respeito da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás e/ou do Estado do Tapajós[53], que segundo a disposição constitucional suso referida (§3º do art. 18), todos os eleitores diretamente interessados (aqueles que possuem domicílio eleitoral no Estado do Pará[54]) são obrigados a votar (relembrando: os que são maiores de 18 e menores de 70 anos, sendo facultativo: para os que possuam entre 16 e 18 anos, maiores de 70 anos e os analfabetos). Tapajós ocuparia 58% do atual território do Pará

---

[51] Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

[52] 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.

[53] Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/servicos_eleitor/tiraDuvidasPara.html. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

[54] O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, nesta quarta-feira (24), por unanimidade, que o plebiscito para o desmembramento de um estado da federação deve envolver não somente a população do território a ser desmembrado mas a de todo o estado.

A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2650, em que a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (AL-GO) impugnava a primeira parte do artigo 7º da Lei 9.709/98.

Preconiza esse dispositivo que, nas consultas plebiscitárias sobre desmembramento de estados e municípios, previstas nos artigos 4º e 5º da mesma lei, entende-se por "população diretamente interessada" tanto a do território que se pretende desmembrar quanto a do que sofrerá desmembramento.

A Mesa da AL-GO, entretanto, pretendia que a interpretação do conceito de "população diretamente interessada", prevista no parágrafo 3º do artigo 18 da Constituição Federal (CF), que envolve a divisão de estados, abrangesse apenas a população da área a ser desmembrada, ao contrário do que dispõe o dispositivo impugnado. E que esta regra somente se aplicasse à divisão dos estados, não à dos municípios. (disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=187242&caixaBusca=N. Acesso em: 20/11/2011) (destaques nosso).

e teria 27 municípios. Carajás teria 25% do território com 39 cidades. O Pará ficaria com 17% do território e continuaria Belém como a capital[55].

Nas urnas eletrônicas, os paraenses responderão a duas perguntas: "Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do estado do Tapajós?" e "Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do estado do Carajás?". A votação será feita nos números 55 que corresponderá ao "não" ou 77 que corresponderá ao "sim". Frisa-se que o voto em branco será computado apenas para fins de registro[56].

A propaganda plebiscitária (aquela que apresentará à população as propostas das Frentes que são a favor ou contra a divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás e/ou do Estado do Tapajós) somente fora permitida a partir de 13 de setembro deste ano (inclusive por meio da Internet, panfletos e carros de som). No rádio e na televisão, ela ocorrerá no período de 11 de novembro a 7 de dezembro de 2011[57].

Noutro norte, o referendo, que pode ser definido como sendo uma consulta à opinião pública sobre alguma questão de acentuada relevância política ou administrativa, depois de sua formulação legislativa[58], encontra guarida constitucional no artigo 14, II[59] e no art. 49, XV,[60] que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar o referendo.

Foi realizado um referendo em 23 de outubro de 2005, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, com vistas à aprovação ou não do disposto no art. 35 da Lei nº 10.826, de 23 de dezembro de 2003[61], conhecida como "Estatuto do Desarmamento". Os eleitores podiam

---

[55] Disponível em: http://www.redenoticia.com.br/noticia/2011/campanha-sobre-plebiscito-que-decidira-a-divisao-do-para/37211. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

[56] Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/servicos_eleitor/tiraDuvidasPara.html. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

[57] Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/servicos_eleitor/tiraDuvidasPara.html. Acesso em: 20 de novembro de 2011.

[58] Lei 9.709/98: Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

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

[59] 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: [...]

II – referendo

[60] Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] XV - autorizar referendo [...];

[61] 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.

votar pelo "sim" (a favor da proibição) ou pelo "não" (contra a proibição). A maioria do eleitorado optou pelo "não", e não houve a proibição.

A iniciativa popular é a possibilidade de um grupo de cidadãos (correspondente a 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[62]) elaborar um projeto de lei (circunscrito a um só assunto) e submetê-lo ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados), não podendo ser rejeitado por vício de forma[63]. Encontra-se alojado na Constituição Federal de 1988, no inciso III do art. 14[64] e no art. 61, § 2º[65].

Alguns Estados do Brasil foram mais abrangentes, permitindo emendar as Constituições por meio da iniciativa popular, como é o caso de São Paulo[66] e do Rio Grande do Sul[67].

Mesmo levando em consideração as dificuldades para preencher os quesitos constitucionais e legais[68], já houveram duas iniciativas populares

---

§ 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.

[62] Segundo o TSE o número de eleitores do Brasil em julho de 2010 era de 135,8 milhões[2], o número mínimo de assinaturas para um projeto de iniciativa popular seria, portanto, 1,36 milhões. (Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Iniciativa_popular. Acesso em: 10/10/2011) (destaque nosso)

[63] Lei n. 9.709/98: Art. 13. A iniciativa popular [...]

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

[64] 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: [...]

III – iniciativa popular

[65] Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]
§ 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.

[66] Artigo 22 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

[67] Art. 58 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

IV - de iniciativa popular.

efetivadas em ordem nacional, a primeira fora com a elaboração da Lei 8.930/94, que ampliou o rol dos crimes hediondos previstos no art. 1º da Lei 8.072/90, fruto de uma intensa campanha liderada pela Glória Perez, redatora de novelas para a Rede Globo de televisão e mãe da atriz Daniela Perez, assassinada brutalmente à época por um ator que com ela contracenava em novela escrita pela própria autora.

A segunda, mais recente, ocorrera por intermédio de uma campanha da sociedade civil brasileira em 2010, com o objetivo de melhorar o perfil dos candidatos e candidatas a cargos eletivos do país. Para isso, foi elaborado um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (Ficha Limpa) sobre a vida pregressa dos candidatos no escopo de tornar mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar - critérios de inelegibilidades[69].

Outro modo de participação popular se dá por meio da ação popular (art. 5°, LXXIII[70]) que é regulada pela Lei 4.717/65.

Segundo o ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles, a ação popular:

> É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga[71].

---

[68] Não é número fácil de ser conseguido, mas também não é exageradamente difícil, devendo-se ainda considerar que todo trabalho de coleta de assinaturas terá um efeito mobilizador e conscientizador, provocando o debate de assuntos de interesse público. (DALLARI, Dalmo de Abreu. A Participação popular e suas Conquistas. In: Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares. 1989, 378).

José Álvaro Moisés considera que a exigência de todos esses requisitos pode tornar a viabilização da iniciativa popular acessível apenas aos setores mais organizados da sociedade. Segundo este autor, somente tais grupos possuirão estrutura para mobilizar a opinião pública em torno de uma proposta, qualquer que seja o tema. (MOISES, José Álvaro. Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito e referendo e a iniciativa popular na nova Constituição,1990, 87)

[69] Disponível em: http://www.fichalimpa.org.br/index.php?op=o_que_e Acesso em: 10/10/2011

[70] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[71] MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de seguranca: acao popular - acao civil publica - mandado de injuncao - "habeas data" - acao direta de inconstitucionalidade - acao

O cidadão impugna ato ilegal ou ilegítimo da administração pública, antes ou após a sua consumação, que ele considere como lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. A competência da ação dependerá do local onde se originou o ato que se pretende anular.

Nesta empreitada ele receberá auxílio jurídico do Ministério Público que, segundo José Afonso da Silva, deverá: "a) acompanhar a ação; b) apressar a produção de prova; c) promover a responsabilidade civil e criminal, dos que nela incidirem; d) providenciar para que as requisições de documentos e informações sejam atendidas dentro do prazo fixado pelo juiz e, e) promover a execução da sentença condenatória[72].

Enfim, se trata de um poderoso instrumento de atuação política do cidadão que pode, através dela, proteger interesses da coletividade.

Importante esposar que existem outras formas de democracia participativa consagradas na nossa Carta Republicana, são elas: arts. 10[73]; 11[74]; 31, par 3[75]; 37, par. 3°[76]; 74, par. 2°[77]; 194, VII[78]; 206, VI [79]e 216, par. 1°[80].

---

declaratoria de constitucionalidade - arguicao de descumprimento de preceito fundamental - o controle incidental de normas no direito brasileiro. 2003,122.

[72] SILVA, José Afonso da. O Ministério Público nos processos oriundos do exercício da ação popular.
Revista dos Tribunais. São Paulo, vol. 366, ano 55, 1966, p.9

[73] Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

[74] Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

[75] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...]

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

[76] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

[77] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Nos EUA, foi criado um mecanismo de participação popular denominado "recall", cuja explicação fora brilhantemente sintetizada pelo notável jurista Caio Márcio de Brito Avila, ao final da sua tese de doutoramento na USP, sob o título "Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro":

> O recall é um mecanismo de democracia semi-direta, típico dos EUA, adotado no início do século XX em determinados Estados da Federação norte-americana para combater a corrupção e incompetência das autoridades públicas, principalmente em nível local. Caracteriza-se como direito político do cidadão, não sendo permitida sua utilização contra autoridades federais. O mecanismo existe atualmente em 18 Estados norte-americanos e o seu procedimento básico consiste numa primeira fase de coletas de assinaturas dos eleitores, mediante caução prévia em dinheiro e, após a obtenção de um percentual mínimo de assinaturas válidas, resulta numa segunda fase na qual se realiza, de modo geral, uma eleição especial para destituir (e substituir) autoridades públicas estaduais e municipais (geralmente eleitas, inclusive juízes) ou para revogar decisão judicial (de juízo monocrático ou de decisão de segundo grau de jurisdição) que tenha negado aplicação de lei, sendo que sua utilização hoje nos Estados Unidos, ocorre principalmente em nível local, onde se permite, inclusive, seu uso excepcional para destituição de diretores de escola. (p. 138) (disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php) (destaque nosso)

---

[78] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[79] Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

[80] Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

E, em outros países, é adotado o "veto popular", que confere o direito aos cidadãos de opinar, num determinado prazo, se determinada lei, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, será vigente no país ou não[81].

Depreende-se, em relação aos instrumentos encerrados na CF/88 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), que o fator principal para que a sua aplicabilidade, ao longo da história, fosse tão tímida é a falta de interesse dos governantes[82]. Todavia, com o crescente aumento da cultura cívica (ciência do povo sobre a existência e as formas de efetivação) e a modernização tecnológica (ex: voto eletrônico), eles serão gradativamente implementados[83], mudando assim, a imagem da democracia na atualidade[84].

---

[81] AUAD, Denise. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. p. 13. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PROF%20 DENISE_OK.pdf Acesso em: 01/10/2011.

[82] Com efeito, essa democracia ora em fase de formulação teórica, e que é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, em termos normativos formais, no art. 1 e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como no art. 14, onde as técnicas participativas estatuídas pela Constituição, para fazer eficaz essa vontade, se acham enunciadas, a saber: o plebiscito, o *referundum* e a iniciativa popular.

Mas a aplicabilidade dessas técnicas têm sido bloqueada e negada ao povo, à nação, à soberania, por obra de um esbulho. Quem fez porém esse esbulho senão as elites do poder, os usurpadores da vontade popular, a classe representativa parlamentar, enfim, aquelas camadas de políticos e administradores da classe dominante?

Se isto não houvesse ocorrido estaríamos, de certo modo, fora dos sorvedouros da crise constituinte, uma crise moral e institucional debilitadora das funções executivas, judicantes e legislativas. E, teríamos, de certo modo, dado outro encaminhamento a esta nação, alterando-lhe, provavelmente, o destino. (BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 2008 p. 40-41).

[83] Hoje, todavia, já se começa a vislumbrar a possibilidade de fazê-la vingar nos anais do terceiro milênio, abraçada com os processos tecnológicos que impulsionam a libertação do pensamento político e a alforria de seus meios de expressão. (BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. 2008 p. 40-41).

Ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando a um botão. (BOBIIO, Norberto. O Futuro da Democracia. 2002. p. 65-66).

Já temos tecnologia disponível – porém com limites em termos de segurança - para praticarmos o ato de votar de uma forma diferenciada, utilizando apenas um computador conectado à rede mundial. Para exercer tal ato, podemos estar em casa, no local de trabalho, em outro país, ou mesmo no espaço. [...] Simulações sobre votação eletrônica e plebiscitos têm sido realizadas também em diversas cidades norte-americanas (DICTSON; RAY, 2002).

Diversos experimentos internacionais de governo eletrônico têm sido analisados em termos de seus potenciais e limites. Os casos mais significativos têm sido aplicados em cidades como Bolonha, na Itália; Espoo, na Finlândia; e Birminghan, na Inglaterra (FREY, 2002).

[84] Quando falamos de democracia, a primeira imagem que nos vem à mente é o dia das eleições, longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar os votos na urna [...] (BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos.

CONCLUSÃO

Ficou assentado que a democracia direta (criada e implantada em Atenas, no século VI. a.C) exige a figura do cidadão total (voltado inteiramente para todos os assuntos públicos) e somente pode ser viabilizada com a conjugação de inúmeros fatores, dentre eles: a simplicidade dos costumes, a pequenez do território e o número reduzido de cidadãos. Contudo, tais quesitos não se encontram presentes no mundo hodierno, razão pela qual, se torna impraticável.

Já em relação à democracia representativa (surgida na experiência histórica inglesa, entre os séculos XIII e XIV e, sobretudo, a partir das Revoluções Americana e Francesa), ainda que se chegasse a seu ápice, não conseguiria satisfazer plenamente a soberania popular, tendo em vista que não se pode alijar o direito do povo de participar diretamente, em algum grau, dos interesses públicos. Logo incompleta, tanto que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948, art. 21) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Político (1966, art. 25) consagraram, como direito humano mínimo, o exercício direto pelo cidadão da condução dos assuntos públicos do seu país.

Desse modo, surgira o modelo da democracia participativa que seria o elo entre os dois modelos citados, combinando institutos de participação indireta com mecanismos de participação direta, tais como: a iniciativa popular, plebiscito e referendo (Brasil), o recall (EUA) e o veto popular (em alguns países).

O nosso ordenamento jurídico, já dera o primeiro passo que fora o de introduzir na Carta Magna a democracia participativa e criar, por intermédio da Lei n. 9.709/98, os mecanismos para sua efetivação.

Embora se constate que são poucos os casos concretos relacionados a tais institutos no Brasil, será natural o seu aumento na medida em que for crescendo a cultura cívica (ciência do povo sobre a existência e as formas de efetivação) e o surgimento de processos tecnológicos (ex: voto eletrônico).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU. Pedro Manoel. Processo e Democracia. São Paulo : Conceito Editorial, 2011.

AUAD, Denise. Artigo Científico: Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. Disponível em: http://www.unibero.edu.br/download/revistaeletronica/Set05_Artigos/DIR_PR

2000, p. 371).

OF%20DENISE_OK.pdf Acesso em: 01/10/2011.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 44. Ed. Rio de Janeiro : Globo, 2005.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. Teoria Geral da Política: a filosofia política e a lição dos clássicos. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES. Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo. 3. ed. São Paulo : Malheiros, 2008.

_____. A Constituição Aberta – Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade. Belo Horizonte : Del Rey, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 2001.

COMPARATO. Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 4.ed. São Paulo. Saraiva, 2005.

CLEVE, Clémerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo. 19. ed. Saraiva, 1995.

_____. A Participação popular e suas Conquistas. In: Cidadão Constituinte: a saga das Emendas Populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

DICTSON, D; RAY, D. A moderna revolução democrática: uma pesquisa objetiva sobre as eleições via Internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002

GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. Interpretação e crítica. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Constituinte: assembléias, processo, poder. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 24. Ed. São Paulo: Saraiva, 1887.

FREY, K. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
HAMILTON, Alexander. O Federalista. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: UNB, 1984.

JEFFERSON, Thomas. Escritos Políticos: Clássicos da Democracia. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

LASSALE, Ferdinand. A essência da Constituição. Disponível em: HTTP:// inforum.insite.com.br/arquivos/2066/A ESSÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO_Ferdinand_ Lassale.doc. Acesso em: 03/10/2011

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de seguranca: acao popular - acao civil publica - mandado de injuncao - "habeas data" - acao direta de inconstitucionalidade - acao declaratoria de constitucionalidade - arguicao de descumprimento de preceito fundamental - o controle incidental de normas no direito brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MILL, John. O Governo Representativo. São Paulo. Escala, 2006.

MOISES, José Álvaro. Cidadania e Participação: ensaio sobre o plebiscito e referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero – CEDEC, 1990

MONTESQUIEU. Charles de Secondat. O Espírito das Leis. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2.000.

PAULO, Seabra. Profissionalização da Política: pareceres e comentários; acolhida na Constituinte, 1946.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. O Contrato Social. Grandes Mestres do Pensamento. São Paulo. Formar. V. II.

SARTORI, Giovanni. Teoria Democrática. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura, 1965

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20ª ed. São Paulo. Malheiros. 2002, p. 135.

_____.O Ministério Público nos processos oriundos do exercício da ação popular. Revista dos Tribunais. São Paulo, vol. 366, ano 55, 1966, p.9

VASCONCELOS, Jorge. Democracia no Terceiro Milênio. São Paulo. Nobel, 2001.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

REZENDE, Luciano Chacha de. DEMOCRACIA DIRETA, REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA – UM BREVE EXAME SOBRE ESTES MODELOS. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 41, março, abril, maio, 2015. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-41-MARCO-2015-LUCIANOREZENDE.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado