



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

LUÍS DE CAMÕES

DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM CIÊNCIAS

JURÍDICAS

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: INSTRUMENTOS DE
PARTICIPAÇÃO DIRETA DA POPULAÇÃO NA DEMOCRACIA
BRASILEIRA E PORTUGUESA.**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Jurídicas

Orientador: Professor Doutor Pedro Gonçalo Tavares

Trovão do Rosário

Candidato: Samuel Henderson Pereira Lopes

Lisboa

Fevereiro/2019

DEDICATÓRIA

A Teresinha Soares Pereira Lopes e João Batista Lopes Filho.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Autónoma de Lisboa Luís de Camões pela oportunidade de concluir o mestrado em ciências jurídicas.

Ao professor Pedro Trovão do Rosário pela orientação.

“A democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras que têm sido tentadas de tempos em tempos”. Winston Churchill

RESUMO

A democracia é considerada a melhor forma de organização política no mundo ocidental. O modelo representativo se sobressaiu como politicamente viável diante da democracia direta. No entanto, esse modelo distanciou-se do pensamento do eleitor nas decisões políticas. Visando romper com essa distância surge os mecanismos de participação direta da população. Estudar esses mecanismos de consulta popular é o objetivo desse trabalho. Para isso a partir de uma análise bibliográfica e documental será discutido os mecanismos de participação direta, referendo, plebiscito e iniciativa popular do cidadão em Portugal e no Brasil. Foram selecionados artigos jurídicos, livros, leis e documentos que demonstram a experiência portuguesa e brasileira dos mecanismos de participação direta da população. A investigação mostrou que os instrumentos da democracia semidirecta foram pouco utilizados em Portugal e no Brasil. Em Portugal foram realizados três referendos, dois sobre a legalização do aborto e um sobre autonomia de regiões administrativa. No Brasil foram realizados um plebiscito, um referendo e quatro leis de iniciativa popular. Conclui-se que diante do pouco uso, é necessário mais utilização de mecanismos da democracia semidirecta em ambos os países e o uso da internet pode contribuir para isso.

Palavras-chave: Democracia; referendo; plebiscito; iniciativa popular.

ABSTRACT

Democracy is considered a better form of political organization in the Western world. The representative model emerged as politically feasible in the face of direct democracy, only as a model for the thought of the political element. Aiming to break away from this distance arises from the mechanisms of direct participation of the population. To study these mechanisms of popular consultation and the purpose of this work. For this, it is of bibliographic and documentary divulgation and discussed the mechanisms of direct participation, referendum, plebiscite and popular initiative of the citizen in Portugal and in Brazil. It has selected legal articles, books, laws and documents that demonstrate a Portuguese and Brazilian experience of the mechanisms of direct participation of the population. A research shown by instruments of semi-direct democracy was little used in Portugal and Brazil. In Portugal three referendums were held, two on a legalization of abortion and one on autonomy of administrative regions. Not Brazil had held a plebiscite, a referendum and four laws of popular initiative. It is concluded that in the face of little use, it is necessary to use more mechanisms of semi-direct democracy in both countries.

Keywords: Democracy; referendum; plebiscite; popular initiative.

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
INTRODUÇÃO	9
1 A DEMOCRACIA: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ OS DIAS ATUAIS	11
1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO COMO PREMISSE DO SURGIMENTO DA DEMOCRACIA	11
1.2 CONCEITO DE DEMOCRACIA	15
1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	18
1.4 PARTIDOS POLÍTICOS E CRÍTICAS AO SISTEMA REPRESENTATIVO.....	22
1.5 TIPOS DE DEMOCRACIA.....	27
1.5.1 Democracia Directa.....	27
1.5.2 Democracia representativa	28
1.5.3 Democracia Semidirecta	28
2 DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO ESTRANGEIRO	33
2.1 EUROPA.....	34
Nesta etapa apresenta-se as experiências dos países europeus em relação à democracia semidirecta, optando-se por apresentar as experiências da França, Suíça, Itália, Espanha, Áustria e Alemanha.	
2.1.1 França.....	34
2.1.2 Suíça.....	35
2.1.3 Itália.....	38
2.1.4 Espanha	40
2.1.5 Áustria	41
2.1.6 Alemanha	41
2.2 AMÉRICA DO NORTE: ESTADOS UNIDOS	42
2.3 AMÉRICA LATINA.....	44
2.3.1 Argentina.....	45
2.3.2 Bolívia	46
2.3.3 Colômbia	47

2.3.4 Chile	48
2.3.5 Peru	49
2.3.6 Uruguai.....	49
2.3.7 Venezuela.....	51
2.4 AMÉRICA CENTRAL: CUBA.....	52
3 A DEMOCRACIA SEMIDIRECTA NO BRASIL E EM PORTUGAL: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS	53
3.1 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA NO BRASIL	53
3.1.1 Cenário atual brasileiro: crise econômica e política.....	56
3.1.2 Referendo e Plebiscito no Brasil	60
3.1.3 Iniciativa Popular	65
3.2 História Constitucional Portuguesa.	70
3.2.1 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EM PORTUGAL	74
3.2.2 Lei de iniciativa popular.....	77
3.2.3 Iniciativa popular em Portugal	83
3.3 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EM PORTUGAL E NO BRASIL	84
CONCLUSÃO	87
REFERÊNCIAS	92

INTRODUÇÃO

A democracia é reconhecida como a melhor forma de governo aplicada no mundo. Como tal ela é amplamente adotada em países ocidentais como forma de eleger seus chefes de governo. Dentro dos Estados nacionais a democracia muda, pois alguns são presidencialistas, outros são monarquias parlamentaristas ou governos parlamentaristas, tendo como base a eleição de quem vai governar a nação e votar as leis do Estado.

De acordo com Becker e Raveloson (2008), a forma mais comum de definir democracia é como o Governo do Povo. Nessa linha, de forma ampla, é possível defini-la como o regime em que o governo é exercido pelas pessoas e para os seus próprios interesses. Todavia, pode-se dizer que essa é a definição comum a todos os países que a adotam. Como bem afirmam Schimttter e Karl (1991), a democracia pode se apresentar de diferentes tipos, suas diversas práticas produzem um conjunto de efeitos igualmente variado. A forma específica que a democracia leva, depende de cada país que a adota, suas condições socioeconômicas, estruturas estaduais e políticas.

Desde seu surgimento a democracia mudou muito. Da Grécia antiga e sua mudança conceitual até a democracia moderna muito se tem discutido e debatido. De questões como a democracia moderna e a representação até a possibilidade da democracia direta dos antigos. Schimttter e Karl (1991) destacam que na democracia moderna tem-se um sistema de governo que é responsabilizado por suas ações em relação aos cidadãos, atuando indiretamente através da competição e cooperação de seus representantes eleitos. No meio desse embate surge a democracia semidirecta que possibilita a consulta da população diretamente sem a figura do representante em algumas questões mais relevantes e de importância nacional.

As constituições modernas, a exemplo das constituições de Portugal de 1976 e do Brasil de 1988, contém em seus dispositivos tal possibilidade. Elas o fazem por meio do instrumento do referendo e iniciativa popular em Portugal e do referendo, plebiscito e iniciativa popular no Brasil.

Passados quase trinta anos dos referidos textos constitucionais já que Portugal só inseriu essa possibilidade na década de 1980 poucas foram as consultas públicas e os projetos de lei de iniciativa popular em Portugal assim como no Brasil. Fator que levanta o interesse em buscar compreender essa dinâmica, demonstrando-se a importância da participação popular nesse tipo de democracia, considerando que é um governo que necessita de forte participação popular para que seus resultados de fato sejam positivos. Trata-se, portanto, de um estudo de relevância social, principalmente quando se observa a atual realidade brasileira, que enfrenta a maior crise política de sua história.

Nesse contexto, este estudo tem como objetivo geral fazer uma análise comparativa entre os institutos da democracia semidireta praticadas Portugal e no Brasil. E os objetivos específicos consistem em: apresentar a democracia em um contexto histórico; estudar a experiência da democracia semidirecta em diversos países da América e da Europa; averiguar o uso de referendo, plebiscito e iniciativa popular, sua evolução legislativa e a experiência brasileira e portuguesa na democracia semidirecta.

Como metodologia foi realizado um estudo bibliográfico e documental de abordagem qualitativa. A pesquisa realizada segundo a utilização dos resultados se classifica como pura, tendo, portanto, a finalidade de aumentar o conhecimento do pesquisador para uma nova tomada de posição. A adoção da abordagem qualitativa se deu por possibilitar um estudo mais aprofundado, sendo possível comparar os discursos e concepções de diferentes autores sobre o assunto a experiência da democracia semidireta.

A pesquisa realizada se classifica ainda como exploratória e explicativa no que diz respeito aos objetivos, isso porque se buscará explorar o tema, buscando maiores informações sobre ele. Nesse contexto, neste estudo procedeu-se com o levantamento de livros e artigos que trouxessem o embasamento necessário para desenvolvimento deste estudo, além da revisão de publicações oficiais e legislação de cada país estudado.

Após esses breves comentários, complementa-se que estudar tais experiências de democracia semidirecta é o foco deste estudo. Para isso, foi feito um resgate histórico do termo democracia desde a Grécia antiga até os dias atuais passando pelos séculos XVII e XVIII e as grandes revoluções que deram uma nova acepção ao termo democracia. Na sequência da divisão desse trabalho, no segundo capítulo trata como é a experiência da democracia semidirecta em diversos países da América e da Europa.

No terceiro capítulo, aborda-se os mecanismos da democracia semidirecta no Brasil referendo, plebiscito e iniciativa popular, sua evolução legislativa e a experiência brasileira na democracia semidirecta. Ainda, no terceiro capítulo, explica-se como o referendo e a iniciativa popular estão previstos na constituição e na legislação em Portugal para depois abordar a experiência portuguesa no curso da democracia semidirecta. E por fim, traça-se um paralelo entre as semelhanças e diferenças entre os institutos da democracia semidirecta em Portugal e no Brasil e a respectiva experiência de ambos os países perfazendo assim o objetivo deste trabalho.

1 A DEMOCRACIA: DOS PRIMÓRDIOS ATÉ OS DIAS ATUAIS

Neste capítulo faz-se um estudo acerca do surgimento do Estado acompanhando sua evolução até os dias de hoje, quando assume o dever de garantir os direitos do cidadão. O estudo é iniciado com uma abordagem acerca da sua origem e conceito. A representação popular na democracia também é estudada neste capítulo. No decorrer do capítulo aborda-se o conceito de democracia, sua contextualização histórica e os tipos de democracia, enfocando a democracia semidirecta e os instrumentos de participação popular.

1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO COMO PREMISA DO SURGIMENTO DA DEMOCRACIA

Desde os primórdios da civilização o homem necessita dos bens da vida, pois por meio deles pode se desenvolver e atravessar os períodos de sua existência. Essa necessidade mencionada passa a ser consubstanciada em um interesse, fazendo com que as pessoas desejem determinadas coisas para si mesmas. O que ocorre é que por muitas vezes duas ou mais pessoas acabam por desejar o mesmo bem pela limitação dos recursos disponíveis e a complexidade das relações humanas.

No Direito, essa disputa gerada pelo fato duas ou mais pessoas se interessarem pelo mesmo bem é chamado de conflito de interesses, este que o homem vem buscando soluções no decorrer dos tempos, apresentando-se diversas formas para resolução dos mesmos, devendo as pessoas envolvidas serem responsáveis pela sua decisão, seja para lutar pelo seu interesse, entrar em um acordo ou desistir de sua pretensão. Tempos depois esses conflitos de interesses passaram a ser resolvidos por uma terceira pessoa que não estivesse envolvida com o mesmo, este era chamado de árbitro. Nessa época o Estado ainda não existia, nem mesmo leis ou processos judiciais propriamente ditos.

Após o surgimento do Estado e juntamente com a evolução do mesmo houve uma progressão no conceito de jurisdição, com isso, o poder de decisão dos conflitos de interesses passou a ser cada vez mais uma exclusividade do Estado.

De acordo com Theodoro Jr. (2008), o Estado passou por diferentes fases, sendo o primeiro que se tem conhecimento denominado de Estado Antigo, Oriental ou Teocrático, quando possui viés religioso, tanto as normas quanto a autoridade governamental eram vistas como decorrência da vontade divina. Nesse período, ainda não se fazia menções ao processo, as resoluções dos conflitos eram feitas por meio de superstições e crenças religiosas.

Com base em elementos históricos, a ciência do Estado tem estudado a evolução do poder político tendo a Idade Antiga como o período que compreende 3.000 a. C até o século V da era cristã. Formado pelos grandes impérios da antiguidade, os povos orientais, englobava num tudo, a religião, a família, a economia, o Estado, sendo o poder exercido de forma autoritária. (THEODORO JR., 2008).

A evolução do Estado pode ser percebida na Grécia, com o chamado Estado Grego, que consistia em um conglomerado de Cidades-Estado, as denominadas polis, cada um com seu poder político independente. Nesse período é possível notar um Estado mais voltado para a razão, se desvencilhando das questões religiosas. Se caracteriza pela divisão da igreja e da política, conforme destaca Dallari (2012, p. 71): “A característica fundamental é a cidade-Estado, ou seja, a polis, como a sociedade política de maior expressão.” Dessa forma, pode-se perceber no Estado Grego, que o cidadão só existia como parte do Estado.

Apesar disso, o sistema jurídico mais avançado de que se tem notícia foi o do Direito Romano, sendo este de forma notável o mais estudado e aplicado no decorrer dos tempos, do qual muitos institutos sobrevivem até os dias atuais. Assim, no Direito Romano, o Estado também apresentou evoluções. Originado através da ampliação da família, expressou a máxima concentração política econômica, sendo a autoridade da família absoluta. Dallari (2012, p. 72) afirma que: “Uma das peculiaridades mais importantes do Estado Romano é a base familiar da organização, havendo mesmo quem sustente que o primitivo Estado, a *civitas*, resultou da união de grupos familiares [...]”.

Na Idade Média, novo retrocesso pode ser verificado, as superstições e fortes crenças religiosas voltam a ter importância, aplicando-se com meios de prova os juízos de Deus, os duelos judiciais e as ordálias, acreditava-se que o ente divino estava presente durante o julgamento (THEODORO JR., 2008).

A partir de então, o Estado começou a evoluir de acordo com as exigências sociais, até chegar às configurações que assume nos dias de hoje. Nesse sentido, ao se abstrair bases sociais do Estado, povo, território, suas condições geográficas e econômicas, suas tradições etc., que são dados reais, objetivos, sociais, o Estado nada mais é do que uma forma de organização resultante da Constituição, das leis administrativas, fiscais, processuais, judiciárias etc.

Passando para o Estado moderno, também conhecido como Estado liberal, verifica-se que este foi influenciado pela Reforma Protestante, pela Renascença e pelas pretensões do Estado do povo da Antiguidade. Reagiu contra a descentralização feudal da Idade Média e contra o controle da Igreja Romana, revestindo a forma do absolutismo monárquico. Azambuja (2008, p. 145-146) afirma que:

[...] um regime popular, em que a vontade do povo ditava a lei, absorveu o indivíduo e o povo. [...] A cada necessidade, um novo serviço público, para cada problema, uma lei ou um código; cada inovação, cada progresso da técnica, determina uma regulamentação.

Ressurge a noção de Estado, a partir do momento em que o poder centraliza-se e concentra-se no Rei e toda a autoridade pública passa a emanar dele, atingindo todos os indivíduos. Há uma grande diversidade de opiniões quanto aos elementos essenciais do Estado Moderno. Para Alexandrino (2012, p. 13):

O Estado é pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

Pode-se dizer que o Estado é a mais complexa das organizações sociais, constituído por um grupo de indivíduos socialmente organizados para realizar um objetivo comum, estando em constante mudança. Maquiavel (2011, p. 17) foi o primeiro a utilizar em sua obra “O Príncipe” o termo Estado: “Todos os estados e governos que têm ou tiveram poder sobre os homens já foram e são repúblicas ou principados”.

Porém, antes já existiam formas de governo e formas de poder. O termo "Estado" advém do latim *status*, significando modo de estar, ordem. Na Grécia Antiga, era utilizada a expressão *polis* para denominar a sociedade política. Já para os romanos, o termo usado era *civitas*, para denominar cidadania. Na Idade Média eram utilizados os termos principados, reino. Atualmente existem diversos conceitos para o termo Estado. Assim diz Dallari (2012, p. 59):

A denominação *Estado* (do latim *status* = estar firme), significado situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em O Príncipe de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente como, por exemplo, *stato di Firenze*.

De outras fontes, é possível extrair noções diversas sobre a figura do Estado. Assim, o Estado é uma figura abstrata criada pela sociedade. Também podemos entender que o Estado é uma sociedade política criada pela vontade de unificação e desenvolvimento do homem, com intuito de regulamentar e preservar o interesse público. O conceito, na visão de diversas doutrinas pode ter modificações, mas o axioma que é o bem comum sempre será mantido, ou seja, a criação do Estado visa à realização do bem público e por isso detém autoridade (direito de mandar) e poder (força para obrigar).

1.2 CONCEITO DE DEMOCRACIA

O conceito de democracia não é uniforme no mundo. Entretanto, admite-se, de maneira geral, como uma forma de organização da sociedade na qual o povo é o titular do governo podendo votar e ser votado.

Entretanto muitos países se intitulam democráticos, fazem eleição, mas não admitem oposição. A primeira atitude nesse modelo é cortar a liberdade de imprensa e opinião. Desse modo se questiona: é possível uma democracia sem liberdade de imprensa e opinião? Esse país adota um modelo democrático? A resposta seria negativa.

Outros países, ainda, são monárquicos. Uma característica da monarquia é que a ascensão do poder é hereditária. Nas monarquias modernas o rei não manda, mesmo assim tem diversos privilégios hereditários. Entretanto, entende-se que uma das principais características da democracia é a igualdade e o rei não obedece esse princípio.

Uma questão que também se observa das democracias modernas é do período eleitoral. Em uma verdadeira democracia as eleições são periódicas e os candidatos têm que ser competitivos de modo que todos tenham oportunidades iguais, inclusive de propor suas ideias ao eleitorado.

Contudo, em muitas democracias, as oportunidades não são iguais. Na prática, uns candidatos têm mais privilégios que outros em virtude, por exemplo, do poder econômico que um candidato dispõe mais que o outro.

Mais um ponto importante a ser destacado do sistema do regime democrático é a regra da maioria. Por esse princípio, todas as decisões obedecem a um número e quem tiver mais votos ganha. Isso persiste também em decisões no parlamento e em consultas populares.

Indaga-se então, o que será da minoria se a maioria sempre prevalecer. A maioria destruirá o pensamento minoritário. Nesse momento, surge a necessidade das instituições sem as quais a democracia não existe, como as supremas cortes que irão proteger as minorias tendo como paradigma a lei e a Constituição. Tais questões servem para, nesse trabalho, buscar um conceito mais aproximado de democracia a partir de pensadores clássicos do tema.

A democracia pode ser definida como a síntese dos princípios da liberdade e da igualdade, apresentando a ideia de democracia como uma convivência da maioria e da minoria no parlamento e a capacidade da minoria em influenciar nas decisões.

Para Bobbio (2004), o que caracterizaria o regime político moderno como democrático seria a garantia dos direitos individuais. Para ele, o Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta, que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.

Na visão Tocqueville(2014), a democracia define-se pela igualdade de condições e a igualdade e a liberdade são condições sem a qual a democracia não se desenvolve. Tocqueville(2014) assim define duas características básicas sem a qual não existe democracia igualdade e liberdade.

Nos estudos de Shumpeter(2017), tem-se a definição de democracia como: “o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo”.

Chaui (2013) aponta que para Shumpeter, a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto; a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los – a política é uma questão de homens dirigentes; a função do sistema eleitoral a de criar o rodízio de ocupantes do poder, tem como objetivo preservar a sociedade contra os riscos da tirania.

Esse modelo trata o cidadão como consumidor em que o Estado organiza as demandas e precisa de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política. Tal modelo é elitista e tira o cidadão do núcleo da tomada de decisões não entendendo assim necessidades de consulta popular como o referendo.

Já Habermans (1981), trabalha com a categoria democracia deliberativa na qual o sistema democrático caracteriza-se por um conjunto de pressupostos teórico-normativos, que pressupõe a participação da sociedade civil na regulação da vida em sociedade.

Para Habermans (1981), é preciso um poder comunicativo que exerça influência sobre processos institucionais como eleições, tomadas de decisões e debates sobre leis, através da produção de fluxos comunicativos em esferas públicas articuladas. Assim, as decisões são tomadas a partir de debates nas várias esferas públicas, os órgãos e só depois pode-se deliberar e tomar as decisões.

Seu conceito de democracia busca uma aproximação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, o que de alguma, forma alimenta a discussão nesse trabalho.

Outro conceito de democracia que surgiu foi o de democracia participativa que é definido como: consulta popular periódica; eleições competitivas entre posições diversas sejam elas grupos, homens ou partidos; potência política limitada pelo judiciário; consultas em intervalos regulares que visa proteger a minoria garantindo a participação em assembleias onde se decide as questões de interesse público; poder político é limitado pelo judiciário que não só garante a integridade do cidadão face aos governantes, como ainda garante a integridade do sistema contra a tirania, submetendo o próprio poder à lei e a constituição.

Dessa forma, no modelo participativo, a democracia a partir desses critérios políticos e sociais possuiria cidadania, direito, eleições, partidos, associações, circulação das informações, divisão de grupos majoritários e minoritários, diversidade de reivindicações que se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder em seu caráter representativo. Só em um ambiente que respeitasse essas regras seria uma democracia agora participativa.

O conceito que a priori mais se aproxima com o de democracia é o do norte americano Robert Dahl. Para Dahl (2001), uma democracia reuniria as seguintes características: Liberdade de formar e aderir a organizações; Liberdade de expressão; Direito de voto; Elegibilidade para cargos públicos; Direito de líderes políticos

disputarem apoio e, conseqüentemente, conquistarem votos; Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; Eleições livres, frequentes e idôneas; Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência do eleitorado. Reunindo essas características estaríamos diante de uma verdadeira democracia que Dahl (2001) chama de poliarquia. A poliarquia é a democracia que reúna todas essas atribuições, instituições e práticas.

Dessa forma, pode-se dizer que o conceito de democracia não é uniforme, mesmo autores clássicos como apresentados, divergem sobre o conceito de democracia. Para esse trabalho a democracia é uma forma de acesso ao poder na qual a população participe do processo ativamente da tomada de decisões num ambiente livre e igual.

1.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Etimologicamente, a palavra democracia vem do grego *demos* (povo) e *Krtaia, de Kratos* (governo, poder, autoridade), ou seja, significa governo do povo. Essa forma de governo surgiu na Grécia por volta do século V antes de Cristo. Tem nas reformas de Solon e Clístenes sua grande referência e atinge o auge com Péricles em que a deliberação era direta, realizada na Ágora.

Bonavides (1996, p. 268) esclarece: “A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”. Na Grécia o governo do povo era restrito aos cidadãos da qual eram excluídas mulheres, escravos e estrangeiros sendo uma democracia directa, pois os cidadãos exerciam diretamente o voto e a tomada de decisão.

A forma de organização governamental grega é o grande referencial teórico da democracia, formando as bases do que se tem-na entendido no mundo ocidental. No entanto o termo democracia vai ganhar um novo significado na Europa do século XVIII. Com o surgimento dos governos organizados em Estados já por volta de 1500 depois de Cristo a forma de governo predominante foram monarquias absolutistas em que o rei

absoluto detinha todo o poder de organização do Estado moderno sem consulta a população.

O primeiro acontecimento que determinou esse renascimento da democracia é o *Bill of Rights*,¹ em 1689, e trouxe a supremacia do parlamento sobre o rei e que esse parlamento seria eleito pelo povo. Nasce aí a ideia da democracia representativa. Por meio dos movimentos de contestação do poder absolutista, assim como ocorreu na Inglaterra, vai ser criada a democracia. Esses movimentos vão ressurgir na Europa nos séculos XVII e XVIII, junto com os grandes ideais revolucionários de liberdade e igualdade da época na Inglaterra e na França.

Por conseguinte a esses movimentos, teve-se como consequência que, na Inglaterra o poder do rei foi substituído pelo parlamento. Na França o rei caiu e foi substituído também por pessoas eleitas para o parlamento e o governo.

Dallari (2016, p. 54) afirma que “O Estado Democrático moderno nasceu das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana”.

Nesse mesmo sentido, Huntington (1994, p. 16) reitera que: “O conceito de democracia como forma de governo remonta aos filósofos gregos. Seu uso moderno, entretanto, data dos levantes revolucionários da sociedade ocidental no final do século XVIII”.

Dallari acrescenta (2016, p. 55):

É através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de Revolução Inglesa, fortemente influenciada por LOCKE e que teve sua expressão mais significativa no Bill of Rights, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de ROUSSEAU”.

¹ Movimento revolucionário em que o rei teve seu poder reduzido para o parlamento que seria eleito.

O movimento de democracia americana é também para Dallari um dos movimentos que fizeram surgir a democracia moderna. Esses três movimentos a Independência dos Estados Unidos, o *Bill of Rights* na Inglaterra e a revolução francesa instituíram a democracia representativa.

Esses movimentos e ideias na Europa do século XVIII formaram as bases dos Estados contemporâneo. O Estado Democrático consolidou-se como um modelo ideal chegando-se ao ponto em que nenhum sistema e governante, mesmo quando visivelmente totalitário, admita que não sejam democráticos.

Nessa perspectiva, a democracia no dito período seria aplicada, então, em grandes Estados e o modelo que prevaleceu foi o de democracia representativa ao contrário da Grécia que era de democracia direta. Depois desse período, o cidadão vai eleger o representante que irá votar as leis através de um parlamento organizado que representará a vontade popular.

Nos países que permaneceram com a monarquia, o rei continua existindo com a redução de seu poder diante do parlamento como a Inglaterra. Os países que acabaram com a monarquia adotaram ou o parlamentarismo ou presidencialismo, nesses dois casos os representantes são eleitos pelo povo.

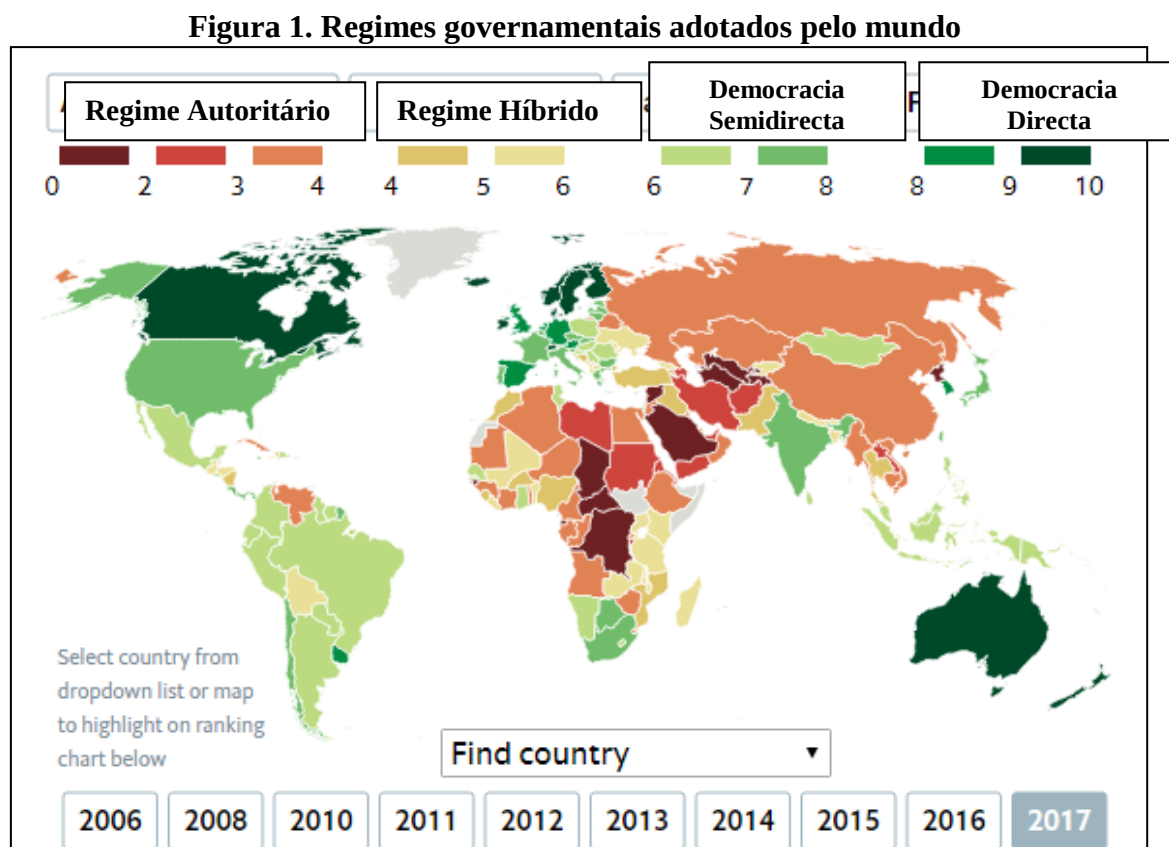
No século XX a democracia representativa se consolida em países ocidentais como a forma de governo mais apta ao Estado. Acontece que já na metade do século, o modelo de democracia representativa começa a ser questionada.

Assiste Trovão do Rosário (2015) que em Democracias ocidentais no período do pós-guerra o eleitor se encontra em grande apatia. Com objetivo de proporcionar uma maior participação popular vários Estados nacionais inseriram no seu texto constitucional instrumentos da democracia semidirecta. São exemplos disso as Constituições de Portugal e Brasil através da CRP de 1976 e CRFB de 1988 respectivamente.

Voltando o olhar para os dias atuais, destaca-se, de acordo com Friedmann (2015) a recessão democrática que é prevista desde o ano 2000 por Larry Diamond, da Universidade de Stanford, que afirmou:

Em torno de 2006, a expansão da liberdade e da democracia no mundo chegou a uma longa paralisação. Desde 2006, não houve expansão no número de democracias eleitorais, que oscilou entre 114 e 119 (cerca de 60% dos estados do mundo). [...] contabilizo 25 rupturas de democracia no mundo — não apenas por meio de golpes militares ou executivos, mas igualmente mediante degradações crescentes e sutis de direitos e procedimentos democráticos. (...) Algumas dessas rupturas ocorreram em democracias de baixa qualidade; mas, em cada caso, um sistema eleitoral multipartidário razoavelmente livre e justo ou foi removido ou degradado a um nível bem abaixo dos padrões mínimos de democracia (DIAMOND apud FRIEDMANN, 2015, p. 1).

Essa recessão democrática prevista pode ser observada nos dias atuais. A Figura 1 apresenta um mapa com a representação dos regimes governamentais adotados no mundo:



Fonte: The Economist (2017). Disponível para acesso em: <https://super.abril.com.br/sociedade/so-11-dos-paises-do-mundo-tem-democracias-plenas/>

Percebe-se que muitos países ainda nem são democráticos. No entanto, os democráticos já vivem é uma crise da democracia representativa.

Com a crise da representação, emergem os mecanismos de democracia semidirecta e seria assim um meio termo entre a democracia direta dos antigos e a

democracia moderna representativa, quais sejam, os mecanismos de participação direta da população, estudo que será demonstrado nesse trabalho e a experiência de Portugal e Brasil com os institutos da democracia semidirecta.

1.4 PARTIDOS POLÍTICOS E CRÍTICAS AO SISTEMA REPRESENTATIVO

Os partidos políticos são as instituições centrais na formação política das pessoas, podendo-se dizer que se trata do conjunto das ideologias e pensamentos seguidos por um político. Segundo Seiler (2000), a palavra *partido* deriva do partir que no antigo francês significava "fazer parte".

Ainda segundo Seiler (2000) não surgiu na era moderna, haja vista que na Grécia já era denominada através dos tradutores de Aristóteles que usaram o termo *partidos* para fazer referência aos grupos sociais que se opunham a Atenas. Na Roma antiga quando a república foi dilacerada, ficaram conhecidos os partidos plebeu e partido patrício.

Dessa forma, os partidos se configuram como um grupo de organização específica de pessoas que se opunham umas às outras através de opiniões. Segundo Seiler (2000) os partidos políticos precisavam de quatro pontos para serem considerados:

A continuidade na organização - isto é, uma organização cuja esperança de vida não dependa da dos seus dirigentes atuais. Uma organização visível e verossimilmente permanente em nível local, dotada de comunicações regulares e de outros modos de relações entre elementos locais e regionais; uma determinação consciente dos dirigentes em conquistar e conservar o poder de decisão sozinhos ou em coalizão com outros, tanto em nível local quanto nacional, e não influenciar simplesmente o exercício do poder; uma preocupação com a organização, tendo em vista ganhar partidários por ocasião das eleições ou de qualquer outro meio de obter apoio (SEILER, 2000, p.11).

Portanto, entende-se uma definição de partidos políticos como organizações ideológicas formadas por grupos da população que compartilham das mesmas ideologias e opiniões a fim de promovê-las através de eleições, encontros, movimentos

ou discussões e assim promover seus projetos e ideias, objetivando a melhoria daquela parcela da população.

Modernamente os primeiros partidos políticos surgiram na Inglaterra, entre os anos de 1558 a 1603. No entanto apenas em 1680 surgiram dois grupos políticos, denominados *Tories* representando o feudalismo e *Whigs* por parte dos capitalistas. Esses dois grupos transformaram-se nos conservadores e liberais (SANTANO, 2007).

Dessa forma, os partidos políticos surgiram a partir dos grupos parlamentares e nos comitês eleitorais, com a conquista de novos benefícios nos quais seus membros sentiam uma forte necessidade de se unirem em defesa de uma causa.

Na Europa, já no século XIX surgiram ainda o partido socialista, partidos socialdemocratas e trabalhistas, que tiveram como função de aglutinar os trabalhadores, como forma de reivindicar melhorias.

Na Europa, os primeiros partidos políticos, foram os partidos socialistas, socialdemocratas ou trabalhistas, que tiveram como função o enquadramento de grandes massas de trabalhadores, e de grandes massas de classes populares dentro do sistema, aprofundando os seus interesses das massas para o interior do sistema de representação política. O partido político tem como característica o fato de ser um canal de ressonância dos anseios populares, ou seja, um vínculo de comunicação política, entre os vários segmentos organizados da sociedade, tendo um importante papel através da mobilização do eleitorado nos caminhos para as soluções dos problemas fundamentais colocados nas sociedades. A multiplicação de vários partidos políticos traz dificuldades para que se governe o país, principalmente pela divisão de apoio à atuação governamental, o que não compatibiliza com a fórmula democrática exigida aos partidos (ANDRADE; FELIPE, 2008, p. 16).

Na França, os partidos políticos surgiram em 1789 formados por associações civis e clubes, destacando-se o Clube dos Jacobinos. Na Alemanha, os partidos chegaram em 1848 na linha conservadora e liberal nos moldes ingleses (SANTANO, 2007). Destaca-se o Partido Social-Democrata Alemão (SPD) que era um exemplo de partido de massa moderno que privilegiava o desenvolvimento da democracia política, tornando-se uma organização oligárquica (BRAGA, 2012).

Em 1787 foi idealizado nos Estados Unidos o seu primeiro partido durante a Convenção da Filadélfia denominando-se partido democrático e posteriormente partido republicano em 1854 (SANTANO, 2007).

Hoje em dia, os partidos são aceitos e são elementos indispensáveis à estrutura de um Estado democrático. Em Portugal não existe candidato sem partido, assim como no Brasil não existe candidatura sem filiação partidária.

Em uma sociedade democrática, o poder político só pode ser legitimado se tiver o consentimento de todos os cidadãos que se dá através das eleições tendo como princípio principal a igualdade entre os eleitores (REBOUÇAS, 2012).

Cardoso e Martins (1979) salientam que somente no século XIX foi possível uma pequena e breve estruturação do sistema político através da delimitação de espaços regionais representados por um partido.

Percebe-se então a primeira possível formação do conceito de democracia representativa no diálogo alinhado entre os eleitores e os políticos, na medida que surge a necessidade da representação política

Segundo Cardoso e Martins (1979), os representantes políticos, por sua vez, tinham que olhar para o bem estar da sociedade através de leis que atingissem os seus objetivos com os partidos políticos.

Porém quando o autor cita a perspectiva de Rousseau quanto à liberdade e representação, as coisas começam a não fazerem tanto sentido. Conforme mencionam os autores, quando se obtém a liberdade de escolher representante ela está previamente ligada à participação na sociedade, a liberdade vira uma grande fraude, pois ao escolhermos um representante, apenas ele detém o poder das decisões políticas como criação e manutenção de leis que por vezes não condizem com a participação direta da população, fazendo assim com que exista um grande paradoxo. Para Abu-El-Haj e Aquino (2002, p. 50) não é diferente quando cita:

[...] acrescenta-se ao ideal democrático uma segunda imperfeição, a representação política: não são todos os cidadãos que se reúnem, discutem e negociam entre si até formar uma maioria e uma minoria. Os cidadãos elegem representantes que, por sua vez, fazem as leis e governam a comunidade.

Como bem falam Abu-El-Haj e Aquino (2002), esse paradoxo realmente acontece, não sendo o ideal da democracia, que de fato ocorreria com a participação direta da população e não através da democracia representativa, ou seja, uma participação coletiva e direta representaria uma real democracia, porém, protelaria o processo político pela quantidade de pessoas envolvidas.

Criticando a democracia representativa, percebe-se que se esta em uma semi-democracia segundo os autores, pois o ideal democrático seria que as pessoas participassem e não apenas os representantes, mas os autores advogam em favor dessa representação.

Importante ressaltar que essa contradição é observada atualmente em quase todos os sistemas político-partidários do mundo a exemplo de Portugal e Brasil devido a imperfeição do sistema democrático que distancia o pensamento do eleitor e dos políticos eleitos.

Existem países que adotam diferentes sistemas partidários. Três são os principais tipos o de partido único, o de bipartidarismo e o de pluripartidarismo. O sistema de partido único sequer pode se falar em democracia. Se é partido único não existe disputa de eleições. São exemplos a China de 2018 e os regimes totalitários nazistas e fascistas (SANTOS, 2009).

O sistema bipartidário possui apenas dois partidos e o exemplo mais comum é os Estados Unidos. O sistema bipartidário é o mais conhecido, por ser relativamente simples, caracterizando-se por ter dois partidos políticos principais, no entanto, é possível que vários partidos concorram ao pleito, porém apenas os dois principais partidos têm condições de chegar ao poder (CORDEIRO, 2009).

Por sua vez o sistema de pluripartidarismo possui vários partidos disputando o governo. Sobre o pluripartidarismo, Rabello Filho (2001, p. 76) ressalta:

A fórmula da democracia pelos partidos não se compatibiliza com o funcionamento de um número grande de partidos – o multipartidarismo ‘excessivo’. É isto experiência mundial. Na verdade, idealmente esse modelo reclama o bipartidarismo. Realmente neste caso, o povo, ao votar escolhe quem vai governar e qual a orientação do governo – presumidamente o programa do partido majoritário. Sendo muitos os partidos, a linha governamental será em regra geral fruto do acordo de partidos que se compõem para constituir a coalização majoritária – a ‘maioria’ –, o que

significa que o programa de governo será fixado entre eles, à margem da vontade popular.

A multiplicação de partidos políticos traz dificuldades para que se governe o país, principalmente pela divisão de apoio à atuação governamental, o que não compatibiliza com a fórmula democrática exigida aos partidos (ANDRADE; FELIPE, 2008).

Por outro lado vários partidos propiciam uma maior representação de diversos grupos que compõe a sociedade. Para Diniz (2005, p. 701):

A teoria pela qual os seres componentes do mundo são múltiplos, individuais e independentes. Logo, não podem ser considerados como fenômenos de uma única realidade. Em ciência política é a teoria que propõe como modelo a sociedade composta por vários grupos ou centros do poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais se confere a função de controlar o poder dominante, identificado com o estado.

Deste modo, mesmo com críticas o pluralismo político decorre do princípio do regime democrático de direito, tendo como elementos a diversidade e a liberdade, evitando que o Estado tenha suas decisões centralizadas em um único discurso ou opinião. Paulo Bonavides(2005, p. 367) trata do pluralismo partidário:

Os adeptos do pluralismo partidário amplo louvam-no como a melhor forma de colher e fazer representar o pensamento de variadas correntes de opinião, emprestando às minorias políticas o peso de uma influência que lhes faleceria, tanto no sistema bipartidário como unipartidário.

A ideia de colocar nessa dissertação o que são os partidos políticos tratando de seu surgimento até os tipos de partido existentes encontra respaldo na necessidade na qual a pessoa só pode ser candidata se estiver filiada a um partido no Brasil e em Portugal.

1.5 TIPOS DE DEMOCRACIA

Nesta seção são apresentados os diferentes tipos de democracia que podem ser adotados pelos países, as quais: democracia directa; democracia representativa ou indireta; e democracia semi-directa. Os tópicos a seguir as descrevem e contextualizam.

1.5.1 Democracia Directa

Democracia directa é aquela na qual o cidadão vota diretamente as questões de interesse nacional. Ele foi o empregado na Grécia antiga já tratado no início desse trabalho onde os cidadãos se reuniam na ágora para tomar as decisões. Todos os cidadãos participavam da atividade política.

O homem era um animal político que se dedicava a essa atividade boa parte do seu tempo. Na Grécia antiga todos eram eleitos inclusive os magistrados. Portanto o ato de votar em assembleias era com muita participação política.

Esse modelo não teria como ser empregado nos dias atuais, pois, como afirma Bonavides (1996), o homem de hoje é o homem econômico que tem que se preocupar com a manutenção do lar, com emprego e família e na Grécia o homem político tinha o escravo para trabalhar. Ressalta-se que a democracia direta foi aplicada em algumas cidades gregas em especial Atenas. Tal modelo é impensado nos dias atuais em virtude do tamanho dos Estados modernos e sua complexa organização burocrática.

1.5.2 Democracia representativa

A democracia representativa também chamada de indireta é aquela que surgiu no século XVIII na Europa na qual o cidadão elege representantes que irão votar as leis de interesse nacional.

Esse modelo é dominante na maioria dos países do mundo. São políticos profissionais que se elegem e são representantes dos eleitores no parlamento. Praticamente todos os países democráticos são democracias representativas.

Desse modo, o cidadão não vota as leis, o cidadão elege um representante que irá votar as leis. Essa pratica se iniciou na *Bill of Rights* na Inglaterra também foi adotado em virtude de sua facilidade, pois seria impossível consultar a população toda vez que fosse votar uma lei.

Motivos econômicos, sociais e políticos fizeram com que a representação persistisse nas democracias modernas. O motivo pode ser compreendido se houver o exercício de imaginação, e se todo dia acontecesse uma votação, qual seria o custo? Esses eleitores teriam como entender a matéria debatida? Eles teriam tempo para isso? Assim, razões de ordem prática fizeram com que a representação preponderasse sobre a democracia direta.

1.5.3 Democracia Semidirecta

A democracia semidirecta surge da união dos mecanismos da democracia directa com os da democracia representativa. Pode ser também chamada de democracia deliberativa. Tal modelo consiste em uma democracia com eleição de representantes, portanto representativa, com alguns mecanismos da democracia direta. Os cidadãos em determinadas situações vão participar ativamente do processo democrático sendo votando nos políticos ou votando leis como referendo, plebiscito e veto popular, propondo leis como iniciativa popular ou destituindo governos como o recall.

Essa forma de governo existe desde os fins do século XVIII, segundo Bonavides (1996), foi na Suíça o seu berço tradicional. Dali se irradiou para o continente europeu. Algumas instituições da democracia semidireta são conhecidas e praticadas na América do Norte desde fins do século XVIII.

Na Suíça, o referendun e a iniciativa permanecem. Sua aplicação se dá tanto na órbita federal, em matéria constitucional, como no âmbito dos cantões, ou seja, na órbita das autonomias.

Nos Estados Unidos cabe à cada um dos Estados fazer consultas a população sobre assuntos locais. Na França, na Constituição de 1793, e na Alemanha de Weimar foi usado o referendun arbitral são exemplos de mecanismos da participação direta da população.

Em outros países como em Portugal e no Brasil, seguindo a tendência mundial, foram incorporados a constituição os instrumentos da democracia semidirecta. Esse seria o tipo de governo adotado em Portugal e no Brasil, ao seja, mesclar mecanismos de participação direta com mecanismos de representação.

A democracia participativa ou semidirecta, definida pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (art. 1º parágrafo único e 14), caracteriza-se como a base para que se possa, na atualidade, falar em participação popular no poder por intermédio de um processo, no caso, o exercício da soberania que se instrumentaliza por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular. Ademais, possibilita uma maior participação da população no processo de tomada de decisão.

Com tais mecanismos a democracia se aperfeiçoa já que o eleitor participa mais do processo de construção da lei e decisões das decisões de maior importância nacional.

Benevides (1994, p. 10) entende como salutar e necessário esses mecanismos para o aperfeiçoamento da democracia, vejamos:

Entendo aqueles mecanismos como corretivos necessários à representação política tradicional — indispensável, porém insuficiente. Entendo-os como um aperfeiçoamento dos direitos políticos do cidadão, que já participa do processo eleitoral para o Executivo e o Legislativo. Assim, discuto a participação política, através de canais institucionais, no sentido mais abrangente: a eleição, a votação (referendo e plebiscito) e a apresentação de projetos de lei ou de políticas públicas (iniciativa popular). Como defendo a complementaridade entre representação e participação direta, adoto, em decorrência, a expressão "democracia semidireta".

Dessarte com a mescla de ambos os institutos, a democracia só tem a ganhar. O uso dos institutos fortaleceria a organização de governo em questão e legitimaria as decisões dos governantes.

1.5.3.1 Origem histórica dos institutos referendo e plebiscito

Os institutos da democracia semidirecta foram criados no final do século XVIII e início do século XIX e foram desenvolvidos nos últimos 200 anos. A formação histórica do referendo se deu pela primeira vez durante a Revolução Francesa, no momento em que eram confrontadas as ideias defensoras de democracia direta de Jean-Jacques Rousseau, e as teses defensoras da democracia representativa, defendidas por Montesquieu.

A Constituição Francesa de 1793 foi a primeira a trazer a aplicação concreta do referendo e também estabelecia que os projetos de lei aprovados pelo Legislativo deveriam ser submetidos à aprovação popular. Na França revolucionária, o instituto do referendo foi desvirtuado sendo usado por vezes para legitimar o poder de governantes como Napoleão.

O referendo tinha como objetivo um ideal técnico capaz de reduzir os vícios e desvios de que tem o parlamentarismo, assim o referendo funcionaria como um mecanismo que reduzisse os vícios do parlamento.

No século XX, o instituto é inserido em algumas constituições, como Constituição Japonesa (1947), italiana (1948), israelita (1948), Republica Democrática

Alemã (1968) e brasileira (1988). Todas essas constituições que consagraram em seus textos o instituto do referendo são democracias representativas que com o instituto do referendo propicia uma democracia semidirecta.

Ao adotar tais instrumentos em sua Constituição o Estado da democracia representativa torna-se Estado com a democracia semidirecta já que os parlamentos serão eleitos periodicamente, mas em determinadas situações previstas nas Constituições e na lei, o povo pode ser chamado a se pronunciar sobre um assunto de interesse nacional.

1.5.3.2 Outros mecanismos de consulta popular

Os mecanismos de democracia semidirecta em Portugal e no Brasil são referendo, plebiscito e iniciativa popular. No entanto outros países adotam mecanismos de consulta popular como o recall, o veto popular, a petição popular e o plenário de cidadãos.

O *recall* ocorre quando a população, por meio de determinado número de eleitores, requer uma consulta sobre o fim do mandato do presidente em virtude de violação a Constituição ou a lei em determinados casos.

A população vota para determinar se o governante permanece ou não como mandatário da nação. Ressalta-se que o *recall* tem origem nos Estados Unidos, podendo ser aplicado em duas hipóteses diferentes. Serve para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo importante, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei (DALLARI, 2012).

No primeiro caso, exige-se que certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém. Em muitos casos dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Se

a maioria decidir pela revogação, essa se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga (DALLARI, 2012).

Outra conceituação afirma que instituto consiste em ocorrendo razões destitutivas previstas na lei ou constituição de, pelo menos, certo percentual dos eleitores (1% ou 2%, por exemplo), seria feita uma consulta popular (pelas urnas ou pela internet) a respeito do mandato político de determinado representante (parlamentares ou membros do poder executivo), cabendo ao povo decidir diretamente pela permanência ou destituição do cargo, respeitando-se, durante o processo, o direito de ampla defesa, para a sustentação do mandato individual.

É importante salientar que esse instrumento não é previsto em Portugal nem no Brasil, mas já tramitou com a Proposta de Emenda à Constituição nº 73/05 no Brasil.

O instituto capacita o eleitor a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando seja por violação de leis, atos de improbidade ou má conduta no cargo.

Atualmente, 12 Estados americanos possuem o instrumento do recall, mas não há recall a nível nacional. Isso ocorre devido à grande competência legislativa que tem os Estados americanos.

A constituição de Weimar do século passado na Alemanha, em seu art. 71, dispunha sobre a destituição do presidente do Reich à pedido do Reichstag (parlamento alemão), por meio de votação popular.

Outro instrumento da democracia semidireta a ser abordado é o “veto”. O veto é a possibilidade de eleitores evitarem uma lei já elaborada de entrar em vigor. O veto popular é um instituto que guarda uma semelhança com o referendium, sendo mesmo denominado por autores norte-americanos de mandatory referendium.

Por meio do veto popular, dá-se aos eleitores, após a aprovação de um projeto pelo Legislativo, um prazo, geralmente de sessenta a noventa dias, para que requeiram a aprovação popular. A lei não entra em vigor antes de decorrido esse prazo e, desde que haja a solicitação por um certo número de eleitores, ela continuará

suspensa até as próximas eleições, quando então o eleitorado decidirá se a lei deve ser posta em vigor ou não.

O veto popular pode ser conceituado também como a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução. Sua diferença em relação ao referendo no Brasil é que este o texto adotado pela assembleia não é senão um projecto, enquanto no veto já estar-se diante de uma norma acabada e pronta para entrar em exercício.

Tal instrumento não é admitido nem em Portugal, nem no Brasil. A análise de tais institutos dentro dos mecanismos de participação direta procura mostrar outros mecanismos democráticos presentes em outros países e como se dá a democracia semidirecta no mundo.

A seguir mostra-se como diversos países tratam os mecanismos da democracia semidirecta em suas Constituições e uso desses mecanismos em países da América e Europa.

2 DEMOCRACIA SEMIDIRETA NO ESTRANGEIRO

A democracia semidirecta teve sua discussão aprofundada no pós segunda guerra mundial. Esse modelo de democracia veio alicerçado no vazio da democracia representativa e sua dissonância com o povo. Para romper com essa heterogeneidade entre o povo e o parlamento vários países adotaram os mecanismos de consulta popular em suas constituições.

Visando aprofundar o tema e buscar no direito comparado paradigmas para robustecer este trabalho estudou-se as Constituições de vários países para buscar uma aproximação com esta investigação.

A escolha das constituições deu-se em virtude de uma similitude geográfica e grau de consolidação democrática com ambos os países analisados. Na Europa foram

escolhidos França, Áustria, Alemanha, Itália, Espanha, Suíça que se aproximam de Portugal tanto pela aspecto territorial como pela consolidação das instituições como estabilidade de governos, grau de instrução, história e cultura.

Na América foram escolhidos Argentina, Chile, Bolívia, Uruguai, Paraguai, Equador, Cuba, Venezuela, Equador, Peru e Venezuela. Tais países são latino americanos, muitos dos quais fazem fronteira com o Brasil foram colonizados por europeus, tem instituições frágeis se comparado a Europa e cultura democrática parecidas.

Alguns desses países como Cuba e Venezuela se quer podem ser considerados democracias mas dispõe em suas constituições de mecanismos de consulta popular. Foi analisado também os mecanismos da democracia semidirecta dos Estados Unidos da América. Tal escolha deve-se ao fato de que embora não previsto a nível nacional as consultas populares são corriqueiras nos Estados membros.

2.1 EUROPA

Nesta etapa apresenta-se as experiências dos países europeus em relação à democracia semidirecta, optando-se por apresentar as experiências da França, Suíça, Itália, Espanha, Áustria e Alemanha.

2.1.1 França

A França é o país europeu que foi um dos primeiros a realizar referendos populares. Após a revolução Francesa o mecanismo foi utilizado para confirmar mandatos dos governantes. Segundo Trovão do Rosário (2013, p. 41):

A França é um dos Estados Europeus que mais referendos tem realizado, sendo utilizados desde 1793, colocando-se assim a par da Suíça e dos Estados

Unidos da América. Jorge Miranda apud Trovão do Rosário afirma que o sistema vai-se formar a partir de 1789 por via de revolução que, em progressiva radicalização, se propõe destruir todas as instituições e estruturas antigas [...]. A revolução Francesa marca a ruptura com o Estado absoluto. É com ela, e não obviamente com a transição inglesa para o sistema parlamentar ou com a Revolução americana, que melhor se revela a contraposição entre estado absoluto e Estado constitucional.

Na França, o referendo é definido no art. 11 da Constituição francesa de 1958 que, sob proposta do Governo durante as sessões ou sob proposta conjunta das duas assembleias publicadas no Jornal Oficial, o Presidente da República pode submeter a referendo qualquer projeto de lei sobre a organização dos Poderes Públicos, as reformas relativas à política econômica ou social da nação e os serviços públicos que concorrem ou tendem a autorizar a ratificação de um tratado, que, sem ser contrário à Constituição, tenha incidências no funcionamento das instituições (FRANÇA, 1958).

Quando o referendo decorrer de proposta do Governo, será objeto de debate em cada Assembleia. Em casos nos quais o referendo concluir pela adoção de um projecto de lei, o Presidente da República promulgá-lo-á no prazo de quinze dias que se seguirem à proclamação do resultado. Essa proposta de referendo parte do presidente francês ou das duas casas legislativas do país. Na França, o artigo 89 da sua Constituição não estipula a iniciativa popular para emendas constitucionais, submete-as a referendo.

2.1.2 Suíça

A Suíça é um dos países no mundo com maior número de consultas populares. Lá, segundo o art. 138 da constituição 100.000 eleitores podem propor uma revisão total da constituição federal.

Esse mesmo quórum de 100.000 eleitores é necessário para o povo, por intermédio da iniciativa popular requerer a revisão parcial da constituição federal nos termos do art. 139 da constituição suíça.

Mesmo não sendo a proposta de reforma da constituição apresentada pelo povo, ela posteriormente se submeterá a referendo obrigatório, ex vi do art 140 da sua Constituição.

Segundo a Constituição suíça de 1874, bem como a que lhe sucedeu, por revisão, em 1891, consagra o referendo constituinte para sua reforma, mas não o abrigou em matéria de leis ordinárias.

Dispõe seu art. 120 que uma seção da Assembleia Federal decretará a revisão total da Constituição Federal e a outra seção não o consentir, ou se 100.000 cidadãos suíços com direito de voto pedirem a revisão total, a questão de saber se a Constituição deve ser revista será submetida à votação do povo suíço, que se pronunciará pelo sim ou pelo não. Senna (2012, p. 17) se referindo a Suíça afirma que:

No sistema democrático suíço, a participação popular faz parte do cotidiano do processo legislativo seja ordinário seja de reforma constitucional. A tradição democrática deita raízes nas assembléias populares, os *Landsgemeinden*. Nessas assembléias, que persistem em cantões menos populosos, é exercida certa democracia direta, a semelhança das extintas ágoras da antiguidade clássica. Os suíços ainda dispõem de ampla iniciativa popular ao processo legislativo que pode mesmo resultar em alteração, total ou parcial, da Constituição. Ao mesmo tempo, há um sistema de referendos de leis muito utilizado pelo Legislativo. A garantia de tais institutos em textos normativos não é apenas formalista, pois a participação popular é constante e efetiva.

O sistema suíço é um modelo de democracia semidirecta, podendo ser emendada por meio da iniciativa popular, sua reforma pode ser total ou parcial e será proposta por meio de uma subscrição popular. Para reforma parcial dessa Constituição, poderá ser simples ou formulada.

A reforma simples consiste na apresentação de uma ideia apresentada ao Poder Legislativo que pode ser rejeitada ou aprovada. Caso seja rejeitada, será levada à consulta popular na qual o povo será chamado a se manifestar em definitivo.

A reforma parcial denominada formulada, por sua vez, consiste na apresentação de um projeto de alteração escrito aos representantes eleitos. Esse projeto também será enviado a consulta dos eleitores e dos Cantões, as divisões administrativas

do país. O Poder Legislativo (Assembleia Federal), ao invés de rejeitá-lo, poderá apresentar um projeto contrário em oposição para que a população e os Cantões escolham entre eles.

Algumas ressalvas cabem quanto a esse procedimento: (i) em caso de empate, não haverá modificação; (ii) só haverá modificação com a aprovação em referendo obrigatório; (iii) as propostas de reforma só podem se ater a apenas uma matéria específica e (iv) não podem contrariar normas de direito internacional.

Além da iniciativa popular, outros mecanismos de participação direta são exercidos constantemente pelos cidadãos suíços. Eles se desenvolveram ao longo da história de seus Cantões, para que o povo participasse ativamente das decisões governamentais. De acordo com Dallari (2012), as assembleias populares – *landsgemeinden* – funcionam em alguns cantões, em sessões ao ar livre, onde os cidadãos votam sobre questões públicas.

Mais uma importante instituição que, na verdade é uma distribuição administrativa, os cantões (um tipo de Estado) realizam consultas populares com frequência dentro do que preconiza a constituição suíça. Na organização dos cantões, 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 assembleia, aberta a todos os cidadãos do Cantão que tenham o direito de votar, impondo-se a esses o comparecimento como um dever.

A Landsgemeinde reúne-se ordinariamente uma vez por ano, num domingo da primavera, podendo, entretanto, haver convocações extraordinárias. Na maioria dos casos só foi admitida a convocação pelo Conselho Cantonal, havendo Cantões, entretanto, que admitiram a convocação por um certo número de cidadãos. Há uma publicação prévia dos assuntos a serem submetidos à deliberação, podendo ser votadas proposições de cidadãos ou do Conselho Cantonal, remetendo-se a ele todas as conclusões.

A Landsgemeinde vota leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados intercantonais, 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, 2012). A Suíça é assim um país com boa tradição democrática com consultas populares que fazem parte do cotidiano de seu povo principalmente dentro dos cantões a nível local.

2.1.3 Itália

Outro país que possui uma boa participação da população nos instrumentos de democracia semidirecta é a Itália. O país sempre realizou consultas populares pertinentes à administração das comunas. Os institutos da democracia semidireta foram incorporados ao modelo político-jurídico italiano com a Assembleia Constituinte.

O Referendo realizado em 1946 definiu a república como forma de governo. A regulamentação do referendo e da iniciativa popular só ocorreu em 1970, com a Lei nº 352. A Itália só foi ter outro referendo em 1974, referente a lei do divórcio, decidindo pelo não.

O referendo é tratado no art. 75 da Constituição Italiana, sendo convocado para deliberar sobre a revogação total ou parcial de uma lei quando é requerido por 500.000 eleitores ou cinco conselhos regionais. O artigo afirma que não é permitido referendo sobre leis tributárias, de balaço, de anistia, de indulto e de autorizar tratados. A proposta é considerada aprovada se obtiver mais de 50% dos votos válidos.

A iniciativa popular é presente no art. 71 da constituição na qual o povo exerce a proposta de lei com a assinatura de no mínimo de 50.000 eleitores. Sobre a experiência da Itália nos mecanismos de democracia semidireta:

Por meio de uma exaustiva análise do *Archivio storico delle elezioni*,⁴ do *Ministero dell'Interno*⁵, verificou-se que de 02 junho de 1946 a 17 de abril de 2016, foram feitas 21 consultas populares resultando em 71 referendos, dos quais 67 eram ab-rogativos, 1 consultivo, 2 constitucionais e 1 institucional (ITALIA, 1974).

Na Constituição Italiana, em seu art. 138, trata das limitações formais ou procedimentais de revisão constitucional, equivalente as emendas que alteram o texto da lei maior, e das leis constitucionais, consistentes nas emendas que tenham por objeto inovação no texto fundamental.

As emendas devem ser submetidas a referendo popular quando, dentro de três meses após sua publicação, solicitarem um quinto dos membros de uma das casas legislativas, quinhentos mil (500.000) eleitores ou cinco conselhos regionais. As emendas devem angariar a maioria dos votos válidos, sob pena de não serem promulgadas. Assim sendo, o referendo não se efetiva caso a emenda seja aprovada em segunda votação por cada casa legislativa por maioria de dois terços dos componentes.

A Constituição Italiana de 1948 estabelece a participação popular na elaboração legislativa infraconstitucional. À vista disso, a iniciativa é indireta, ou seja, a proposta deve ser endereçada a uma Casa Legislativa, como no Brasil e o Parlamento pode rejeitar ou aprovar o projeto. A constituição também permite que uma parcela do eleitorado provoque a realização de um referendo para a revogação total ou parcial de uma lei.

Segundo Ferreira Filho (apud SENNA, 2013), em toda a história da constituição italiana o parlamento apenas aprovou uma lei, dada a exigência 500 (quinhentos) mil assinaturas para a formalização do pedido.

A coleta popular de assinaturas é muitas vezes iniciada, mas como meio de pressão sobre o Parlamento, visto que serve para provocar sempre movimentação da opinião pública, pois conseguir as 500.000 assinaturas é algo difícil. De certa maneira a iniciativa popular exerce uma pressão sobre o parlamento fazendo com que este delibere de maneira a decidir conforme a consulta popular.

2.1.4 Espanha

Na Espanha, a Constituição de 1978 prevê uma consulta popular no Art. 87-3 em que a lei orgânica regulará condições e requisitos para a iniciativa popular e para a apresentação de contas. Para isso, é necessário não menos de 500.000 assinaturas credenciadas e não poderá ser tratado assunto orgânico, fiscal ou direito internacional.

A Constituição Espanhola de 1978 permite projeto popular de lei a ser endereçado ao Poder Legislativo. Caso o aprove, passa-se ao recolhimento das assinaturas durante o prazo de seis meses, sob pena de perda do projeto. As matérias passíveis dessa iniciativa são restritas.

Algumas delas são excluídas do seu alcance, como, por exemplo, aquelas que se refiram ao desenvolvimento de direitos fundamentais e liberdades públicas e aquelas que aprovem os Estatutos de Autonomia e o Regime Eleitoral geral. Igualmente excluídas se encontram as leis tributárias e os tratados internacionais, e a atribuição para a concessão de graça, que é exclusiva do rei.

O artigo 92 da Constituição espanhola de 1978 afirma em seu artigo 92 que decisões políticas de importância especial podem ser encaminhadas para um referendo consultivo dos cidadãos. Tal referendo é convocado pelo rei sob proposta do primeiro ministro, com autorização do congresso. Pretto, Moraes e Kim (2013, p. 129) afirmam que:

Já a Constituição da Espanha, de seu turno, ratificada através de referendo popular ocorrido em 6 de dezembro de 1978, regulamenta a forma de sua modificação nos artigos 166 a 169. Não há atribuição ao povo para deflagrar o processo legislativo de emenda, a despeito de existir tal iniciativa para uma lei organiza(art 87, 3, da constituição da Espanha. No entanto, aprovada a reforma pelo parlamento, submeter-se-á a referendo se assim requerer um decima parte dos membros de qualquer uma das camaras, dentro do prazo de 15 dias seguintes a sua aprovação(art 167,3). E se a revisão for total da constiruição ou parcial no que se afete o título preliminar, o capítulo II do Titulo Primeiro ou o título II, a aprovação por referendo popular após a aprovação da maioria de dois terços de cada câmara é imperioso(art 168,3).

A Constituição delega a lei orgânica maiores condições e procedimento de instrumentalização dos institutos.

2.1.5 Áustria

A constituição da Áustria também possui dispositivos de consultas populares. Tal constituição foi aprovada em 1820, revista em 1929 e reintegrada em 1945, com outra revisão em 1983. A iniciativa popular é prevista no art 41-(2) tendo como pressuposto a iniciativa proposta por um mínimo de 100.000 eleitores, ou 1/6 dos eleitores em três estados membros (Länder). O Artigo 43 da citada constituição se refere ao referendo. A proposta de lei pode ser submetida a referendo. A maioria dos deputados pode exigir um referendo e qualquer modificação profunda na constituição deve passar por referendo. O art. 45 [Referendum Majority] fala da validade do referendum que deve ser pela maioria absoluta dos votos válidos. O art. 46 trata de que a iniciativa do referendum será prescrita por lei federal, que toda pessoa elegível para a casa dos representantes tem o direito de votar e que o referendo ocorre por ordem do presidente.

2.1.6 Alemanha

Na Alemanha, a lei fundamental de 23 de maio de 1949, segundo PRETTO não há previsão de participação popular na revisão constitucional. Note-se que em seu art 79 silencia a respeito, embora em questões de reestruturação do território federal, seu artigo 29, parágrafo 4º e 6º, preveja a iniciativa popular, advertindo que iniciativas populares não podem ser repetidas dentro do prazo de cinco anos.

2.2 AMÉRICA DO NORTE: ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, embora não preveja a Constituição Federal o referendo popular, é certo que diversos Estados-membros o adotam em suas respectivas Constituições, não apenas para a alteração constitucional (referendo constituinte), como para atos legislativos infraconstitucionais (referendo legislativo). Nesse sentido, mencionem-se os Estados do Arizona, de Arkansas e da Califórnia. (NUNES JUNIOR, 2005).

A Constituição Federal de 1787 não dispõe de qualquer mecanismo de participação directa dos cidadãos no processo eleitoral, até porque trata-se de uma carta com poucos artigos e bem sintética. De acordo com Urbano (apud TROVÃO DO ROSÁRIO, 2013, p. 48):

Em finais do século XIX, início do XX, generaliza-se a experiência referendaria, com introdução entre outros do referendo legislativo de iniciativa popular, por exemplo em Montana, Nevada, Oklahoma, Missouri, Michigan, Maine, Arkansas, Nebraska, Colorado, Arizona, Novo-México, Califórnia, Washington, Idaho, Dakota do Sul, Ohio como eventual forma de reacção a alguma corrupção existente.

Nos Estados Unidos da América nunca foi realizado um plebiscito a nível nacional, no entanto no âmbito local, principalmente nos Estados, as consultas são corriqueiras. As consultas ocorrem tanto por iniciativa dos cidadãos como por convocação dos plebiscitos estaduais.

No sistema americano faz-se uma diferenciação entre duas espécies de iniciativa, que são: iniciativa directa, pela qual o projeto de constituição ou de lei ordinária contendo a assinatura de um número mínimo de eleitores deve, obrigatoriamente, ser submetido à deliberação dos eleitores nas próximas eleições; e iniciativa indirecta, que dá ao Legislativo estadual a possibilidade de discutir e votar o projeto proposto pelos eleitores, antes que ele seja submetido à aprovação popular.

Só se o projeto for rejeitado pelo Legislativo é que ele será submetido ao eleitorado, havendo Estados norte-americanos que exigem um número adicional de assinaturas, apoiando o projeto, para que ele seja dado decisão popular mesmo depois de recusado pela assembleia.

David Magleby (apud BACKES, 2005) afirma em seu estudo que de 1898 a 1992 foram votadas 1.732 proposições de iniciativa popular nos Estados americanos. A regulamentação é estadual e depende da lei de cada estado. O número de assinaturas exigidas varia de 2% em Dakota a 15% em Wyoming por exemplo. Essas consultas podem ter efeito vinculativo ou não.

Segundo Backes (2005), o item mais consultado pela população é o aumento de impostos, outros temas que são consultados são o casamento gay, a legalização do aborto, meio ambiente, pena de morte, controle de armas.

Nos Estados Unidos da América o eleitor ao votar para presidente vota em diversas consultas populares denominadas de “props” ou propostas, que não são nem plebiscitos, nem referendo, sendo mais um sistema de iniciativa popular.

Na última eleição presidencial americana em 04/11/2016, os eleitores americanos votaram em 146 candidatos em 41 Estados americanos sobre diversos assuntos como a legalização da maconha. No dia 04, foi aprovado o uso da maconha para uso recreativo na Califórnia, Massachusetts e Nevada. Flórida, Arkansas, Montana e Dakota do Norte legalizaram a maconha para fins medicinais (G1, 2016).

O Estado de Dakota do Sul, por exemplo, adotou a iniciativa popular e o referendo em 1896, seguido por outros tantos. Como o federalismo norte-americano dispensa boa parte das competências legislativas para o nível estadual, o instituto pode influenciar sobremaneira os rumos do Estado-membro.

Em grande parte dos Estados norte-americanos, há a possibilidade de revisão constitucional por meio de iniciativa popular. Em alguns deles, o processo de revisão não passa pelo Poder Legislativo, como é o caso do Estado de Massachusetts.

Após a apresentação do projeto, ele fica inativo por um prazo no qual o debate social é promovido para provocar, ou não, a verdadeira adesão popular em torno

dele. Posteriormente, há a necessidade de referendo obrigatório sobre a alteração. Além da iniciativa popular constitucional, alguns dos Estados (em maior número, na verdade) também estabelecem a iniciativa popular legislativa ordinária, com peculiaridades variadas (SENNA, 2013).

Outro instrumento de participação direta nos EUA é o recall judicial. Dallari (2012, p. 57):

O recall judicial, bastante controvertido, foi preconizado por THEODORE ROOSEVELT, em 1912, numa de suas campanhas eleitorais. Segundo sua proposição, as decisões de juízes e Tribunais, excluía apenas a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ocorrida essa anulação a lei seria considerada constitucional, devendo ser aplicada. Inúmeros Estados acolheram o recall judicial em suas respectivas Constituições, visando, sobretudo, a superar os obstáculos à aplicação de leis sociais, opostos pela magistratura eletiva pressionada pelos grupos econômicos que decidiam as eleições. Apontam-se, entretanto, muitos inconvenientes em todas as modalidades de recall, razão pela qual seu uso é relativamente raro, devendo-se notar que os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo para não ficarem sujeitos aos seus efeitos.

Os Estados Unidos são um dos berços da democracia moderna principalmente com o sistema de governo presidencialista. A nível nacional não existe previsão na Constituição de referendo, plebiscito e iniciativa popular. No entanto conforme se falou acima os Estados praticam consultas populares com frequência.

2.3 AMÉRICA LATINA

Na América Latina, o uso de consultas populares segue dois padrões típicos. Ou tem sido usado para aprovar reformas constitucionais ou é convocado pelo executivo para ratificar presidentes da república instáveis em crises eleitorais.

Os países latino-americanos normalmente são governos frágeis que enfrentaram anos de ditadura e a democracia por ser algo recente ainda precisa de anos para se consolidar.

Mesmo assim, muitos Estados estabeleceram a possibilidade de consultas populares como a iniciativa popular. A Constituição do Uruguai, por exemplo, a previu para a elaboração de normas constitucionais e infraconstitucionais.

A Colômbia inova no trato do instituto ao permitir que uma pessoa indicada pelos cidadãos proponentes tenha direito de voz em todas as etapas do trâmite do projeto no Parlamento – conferindo maior garantia da manutenção inicial da intenção popular na aprovação do projeto.

A seguir aborda-se como cada país latino-americano estabelece e exerce consultas populares em seu respectivo território.

2.3.1 Argentina

Na Argentina a Constituição de 1853 só passou a contemplar mecanismos da democracia semidirecta com a reforma em 1994 que foi prevista no art. 39 da Constituição.

O art. 39 da Constituição prevê que o Congresso, por iniciativa da Câmara dos Deputados, poderá submeter um projeto de lei ao referendo popular, que, se aprovado, converter-se-á em lei e terá promulgação automática.

O art. 39 prevê que para propositura não poderá ser inferior a 1,5% do padrón eleitoral nacional e que devera contemplar uma adequada distribuição territorial para subscrever a iniciativa.

Dispõe ainda o art. 39 que não serão objeto de iniciativa popular os projetos referidos a reforma constitucional, tratados internacionais, tributos, orçamento e matéria penal.

A iniciativa popular foi prevista no art. 39 da Constituição, e regulamentada pela Lei nº 24 747/1996. Foi colocada como exigência um número mínimo de assinaturas dos cidadãos superior a 1,5% da quantidade de eleitores eleitoral cadastrados

na para a última eleição dos deputados nacionais, representando pelo menos seis distritos eleitorais.

A consulta do povo vinculante, tratada no art. 40, § 1º, é de iniciativa exclusiva do Congresso e a sua convocatória, emitida em forma de lei, não pode ser vetada. Já a consulta não vinculante, tratada no parágrafo seguinte, também poderá ser convocada pelo presidente, dentro de suas competências.

A Argentina não tem tradição de consultas populares. Backes (2005) afirma que na Argentina só houve uma consulta popular em 1984 para decidir se concordava com a resolução proposta pelo presidente Alfonsín para o conflito com o Chile em torno das ilhas de Beagle.

O resultado foi favorável a posição do presidente em ceder a soberania das ilhas e selar a paz aprovada com 81% e comparecimento de 73% do eleitorado mesmo o voto sendo facultativo.

2.3.2 Bolívia

A Constituição da Bolívia, aprovada em 2007 e ratificada pelo referendo de 2009, estabelece um modelo democrático repleto de instrumentos de participação política. Mesmo antes dela, a partir de 2005, os referendos tornaram-se bastante frequentes, inclusive sendo realizados referendos não oficiais.

Na Bolívia foi realizado um plebiscito em 2004 sobre o gás e outro na década de 30 envolvendo a aprovação de uma nova Constituição e a autonomia das universidades.

A Constituição Política da República Colombiana de 1991 previa, em seu artigo 103, a existência de vários instrumentos de democracia participativa. O texto constitucional abre espaço à iniciativa popular de leis, revogação de mandato, consulta popular, plebiscito e referendo – todos esses institutos serão posteriormente regulamentados por lei infraconstitucional.

A iniciativa popular de lei é prevista no art. 163 da Constituição, devendo para isso ser subscrito por no mínimo 5% do eleitorado. A revocatória de mandato, regulamentada na Lei nº 134/1994.

O recall exige a participação de 60% do eleitorado e os mesmos 60% dos votos para retirar o presidente. A consulta popular é regulamentada pelos arts. 50-57 da Lei nº 134/1994.

O plebiscito, outro instrumento de democracia directa, é regulamentado nos 178, arts. 77 a 80 da Lei nº 134/1994. Resumidamente, sua convocação é atribuída apenas ao Presidente da República, que deverá proceder com respaldo prévio e escrito de todos os ministros quando desejar consultar o povo acerca de uma decisão constitucionalmente estabelecida como de sua competência exclusiva sua – que prescinde da aprovação do Congresso Nacional.

O plebiscito não pode ser instrumentalizado para modificar a Constituição ou a duração do mandato presidencial, cabendo somente alterar a lei.

2.3.3 Colômbia

A Constituição colombiana prevê três tipos de referendo: i) aprovatório, 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.

O referendo aprovatório e o referendo derrogatório tem a mesma disciplina disposto no art. 32 da Lei nº 134/1994. O referendo constitucional segundo a referida lei precisa de 5% das assinaturas do eleitorado além da manifestação *a priori* da corte constitucional e congresso. Sobre a experiência da democracia semidirecta na Colômbia segundo Backes (2005) o país só realizou um plebiscito em 1957 para aprovar a constituição e outro em 2003 contra a corrupção.

2.3.4 Chile

A Constituição Chilena não prevê existência de referendo e de iniciativa popular de lei – institutos normalmente previstos na maior parte dos países latino-americanos –, tampouco faz referência a outros institutos como o recall. O texto constitucional só trata do plebiscito.

Para Guaita (*apud* ARAÚJO; FERNANDES; FEDALTO, 2012), a aplicação do plebiscito é rara e presta-se tão somente ao procedimento de reforma constitucional quando o Congresso Nacional e o Presidente da República divergem sobre uma lei em tramitação.

A previsão do Art. 128 da Constituição, o plebiscito é um instituto aplicável apenas se o congresso insistir na aprovação, em sua totalidade, de um projeto rejeitado pelo Presidente da República, quando aprovado por ambas as Câmaras com um quorum de 3/5 dos membros de cada casa.

Esse mesmo artigo prevê a situação em que o Presidente da República, no lugar de promulgar projeto de reforma constitucional, tece observações pertinentes que não são aprovadas por um quórum de 2/3 dos deputados.

Poderá o chefe do poder Executivo, caso as Câmaras procedam dessa maneira, promulgar o projeto ou convocar o plebiscito. Segundo o art. 129 da Constituição Chilena, um decreto presidencial deverá convocar o plebiscito num prazo de 30 dias após a última aprovação do projeto pelo congresso. O plebiscito deve ocorrer entre 30 e 60 dias contados da data de publicação do decreto. Caso o prazo termine sem que o plebiscito seja convocado pelo presidente, o projeto de reforma é promulgado.

No Chile, o presidente Pinochet convocou três plebiscitos. Um em 1978 sobre o apoio a seu governo, em 1980 sobre mudanças na Constituição e em 1988 sobre a permanência do presidente no cargo. Nos dois primeiros Pinochet foi respaldado e no terceiro perdeu e foi afastado do cargo.

2.3.5 Peru

No Peru, os instrumentos de democracia semidirecta previstos na Constituição prestam-se mais à limitação do poder, seja dos partidos políticos, seja do Legislativo, do que à promoção de participação popular.

A partir de 1993, reformas constitucionais deverão, após aprovação por maioria no Congresso, ser submetidas a referendo popular. Essa previsão do art. 206 da Constituição Peruana não é aplicada caso a reforma seja aprovada em regime de maioria qualificada por duas legislaturas consecutivas do Congresso.

Esse mesmo dispositivo coloca que aos cidadãos é facultada a iniciativa de reforma constitucional, desde que alcançado 3% do Corpo Eleitoral. Nos termos da Constituição do Peru:

Artículo 31.- Participación ciudadana en asuntos públicos

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Tal artigo é claro ao possibilitar ao cidadão peruano o referendo, a iniciativa de leis, revogação de mandatos e a prestação de contas além da eleição livre dos representantes para o parlamento. Em 1993 ocorreu um referendo convocado pelo presidente Fujimori para aprovar mudanças na Constituição. Só 65% da população compareceu e as mudanças foram apoiadas por 54% dos votos (BACKES, 2005).

2.3.6 Uruguai

O Uruguai na América Latina é o país com o maior número de consultas populares. Sua Constituição prevê duas hipóteses de consultas. Todas as mudanças

constitucionais precisam passar por referendo. Vinte e cinco por cento (25%) dos eleitores inscritos podem solicitar a realização de uma consulta popular. Backes (2005) afirma que de 1966, aconteceu oito (8) plebiscitos que tiveram a participação de mais de 70% do eleitorado.

Rissotto (2010) afirma que, em um levantamento realizado no Uruguai, verificou-se que a democracia direta tomou espaço em 38 oportunidades – nessa contagem são também incluídos os plebiscitos.

O país em questão possui dois mecanismos de democracia semidireta, a iniciativa popular e o referendo. O instituto da iniciativa popular é bem regulamentado na Constituição do Uruguai.

A iniciativa popular tem previsão constitucional no art. 82, § II, poderá ser exercida em quatro situações específicas. Nesse ponto, cabe frisar que, em esfera departamental, a iniciativa popular ainda não foi objeto de instituição e regulamentação pelo poder Legislativo, não podendo ser exercida.

Seu art. 79, § II, faculta a 2% do Corpo Eleitoral o recurso de referendo, cujo objetivo é derrogar ou anular determinada lei. Esse mesmo dispositivo coloca que 25% do Corpo Eleitoral poderá exercer direito de iniciativa junto ao poder legislativo.

No artigo 331, § a, da Constituição do Uruguai, especificamente voltado à sua reforma, coloca que *“Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General [...]”*.

O segundo instrumento de democracia direta é o Referendo, a ser exercido em âmbito nacional ou departamental. O referendo, cuja natureza é revocatória ou abrogatória, é faculdade exclusiva do Corpo Eleitoral. Assim dispõe o art. 79, § II, da Constituição:

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.

Entretanto, são excluídas do referendo, por exemplo, leis tributárias ou de iniciativa exclusiva do poder Executivo. Em 1973 ocorreu um referendo sobre uma proposta de uma nova Constituição de espírito autoritário que foi rejeitada por 70% do eleitorado votante.

Em 1989 foi votada a anistia dada pelo congresso que resultou em plebiscito convocado por mais de 25% do eleitorado, mas que manteve a anistia. Em 1992 o congresso votou a lei sobre a privatização do petróleo, a lei 17.448 acabava com o monopólio do petróleo. A população conseguiu convocar um plebiscito e revogar a lei de privatização do petróleo. Em 2004, uma emenda constitucional de iniciativa cidadã surgiu em resposta do acordo do governo em privatizar o setor de abastecimento de água. A resposta foi a inserção da água como direito da humanidade na Constituição do Uruguai.

2.3.7 Venezuela

A Venezuela prevê instrumentos da democracia semidirecta no seu art 70, da Lei fundamental de 1999, prescrevendo os seguintes instrumentos: iniciativa legislativa; referendo; consulta popular e revogação de mandato. A revogação do mandato é prevista no art. 72 da Constituição Venezuelana, sendo um instituto aplicável a todos os cargos e magistraturas de eleição popular. Para a propositura é necessário ter transcorrido metade do mandato para o qual foi eleito o representante.

A iniciativa é feita por número de eleitores não inferior a 20% dos eleitores inscritos na correspondente circunscrição que solicitam um referendo para requerer a revocatória de mandato. A revocatória ocorrerá quando o número de eleitores favoráveis ao recall for maior do que o número de eleitores que elegeu o representante – desde que tenham participado da votação um número de eleitores igual ou superior a 25% dos eleitores inscritos numa dada circunscrição eleitoral.

Já a iniciativa de leis, é prevista no art 204 -7, determinando um número não inferior a 0,1 % do eleitorado. O referendo que tira total ou parcialmente uma lei é

prevista no art 74 e pede um mínimo de 10% dos eleitores ou a iniciativa do presidente ou conselho de ministros para derrogar uma lei em vigor. No art 73 prevê o referendo convocado pela assembleia nacional de lei e em discussão tal projeto é considerado aprovado de tiver os votos de 25% do eleitorado. A Constituição da Venezuela é uma das poucas no mundo a permitir um recall do presidente onde 20% do eleitorado pode convocar um plebiscito para confirmar ou destituir um presidente eleito. Se o comparecimento for superior a 25% e a proporção de votos superar a recebida pelo presidente na eleição o mandato é revogado.

Em 2009 ocorreu um referendo que possibilitaria um terceiro mandato a Hugo Chavez. Aprovado o referendo, o povo foi às urnas e aprovou a modificação, com 54,86% dos votos e com participação de 70,3% do eleitorado daquele país (ARAÚJO; FERNANDES; FEDALTO, 2012). Em 2003, foi tentado um referendo com recall para Hugo Chavez . O resultado foi que 58,32% dos venezuelanos votaram contra a revogação do mandato de Chávez, em eleição que teve 39% de abstenção então presidente foi mantido no poder com 58,32% dos votos válidos pela permanência, e 39% de abstenção.

2.4 AMÉRICA CENTRAL: CUBA

Cuba é um país da América Central que para muitos nem é uma democracia, mesmo assim o país dispõe de formas de participação direta da população referendo, consulta popular e iniciativa popular de lei, estão reguladas na República de Cuba. Além disso, considera-se forma de participação direta a nomeação dos candidatos a delegado para as assembleias municipais.

Em 2002, Cuba realizou uma consulta que durou de 15 a 18/06/2002 por iniciativa do governo que consultava sobre a permanência do sistema econômico e político vigente. Segundo Backes (2005), oito milhões votaram e 90% apoiaram a manutenção do regime socialista. É importante observar que Cuba não possui

democracia e, por diversas vezes, as consultas são apenas realizadas para legitimar uma decisão.

3 A DEMOCRACIA SEMIDIRECTA NO BRASIL E EM PORTUGAL: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS

Neste capítulo se faz um estudo das experiências de Brasil e Portugal em relação à democracia semidirecta, iniciando com a contextualização brasileira e, em seguida, contextualiza-se a experiência de Portugal. Por fim, o capítulo traz uma comparação das experiências vividas pelos referidos países.

3.1 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA NO BRASIL

A primeira Constituição Brasileira a trazer institutos da democracia direta no Brasil foi a de 1937 em pleno Estado novo que em seu corpo previa a figura de um plebiscito de formal em seu art. 187 das disposições constitucionais transitórias, pois o artigo previa que a constituição a ser promulgada deveria passar por um plebiscito.

Entretanto, a referida Constituição entrou em vigor e a consulta popular nunca ocorreu. Ainda nessa constituição, em seu art. 174, §4º, existia a possibilidade de convocação do plebiscito nos casos de emenda constitucional quando a iniciativa fosse do Presidente da República e houvesse rejeição do Parlamento ou quando a iniciativa fosse da Câmara dos Deputados e o Parlamento a aprovasse, tendo o presidente posição contrária à proposta.

Esse plebiscito jamais ocorreu. Na verdade, nesse momento histórico de 1937-1945, vigorava no Brasil a ditadura de Getúlio Vargas, um período de extrema perseguição política em que o cidadão não tinha voz, não tinha direitos políticos e até os

governadores eram nomeados pelo presidente. Assim, o Brasil nem tinha uma democracia.

A Constituição de 1946, no seu art. 25, prevê o plebiscito geopolítico. A Constituição de 1967 prevê também o plebiscito geopolítico no seu art. 146. A Constituição da República Federativa do Brasil/ EC nº 1 de 1969 prevê plebiscito geopolítico no art. 147.

Esses dois textos constitucionais tinham a previsão do plebiscito geopolítico que não é objeto da análise desse trabalho. Tal plebiscito deve ocorrer em casos de separação de cidades e Estados exigindo a necessidade de consulta da população em caso de divisão ou união desses entes políticos.

Atualmente, o Estado Brasileiro encontra-se organizado na Constituição Federativa do Brasil de 1988, através de uma divisão político-administrativa, que surgiu no período colonial e foi dividido hereditárias, depois províncias e depois Estados.

Com base no art. 1º da Carta Magna, o Brasil adotou a República como forma de governo, a Federação como forma de organização do Estado e o Presidencialismo como sistema de Governo.

Ressalta-se que o Brasil adota a teoria de Montesquieu, na qual sua organização é formada pelos três poderes: legislativo, executivo e judiciário. Os direitos fundamentais do homem para viver na sociedade Brasileira estão delimitados no caput do art. 5º dentro qual se encontra o direito a vida e liberdade.

O Art. 5º, *caput* dispõe que 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.

O Estado institui regras com o intuito de garantir a convivência e manter a sociedade em harmonia. Uma das características principais da concepção do Estado consiste na autoridade suprema caracterizada pela soberania, característica do Estado de ser uma ordem suprema que não se submete a nenhuma outra ordem superior.

Em relação à soberania do Estado, Carrazza (1993, p. 26) leciona que:

Soberania é a faculdade que, num dado ordenamento jurídico, aparece como suprema. Tem soberania quem possui o poder supremo, absoluto e incontestável, que não reconhece, acima de si, nenhum outro poder. Bem por isso, ele sobrepõe toda e qualquer autoridade (daí: *supra*, *supramus*, *soberano*, *soberania*). É atributo da soberania ‘impor-se a todos sem compensação’ (*Laferrière*).

A soberania do Estado lhe proporciona poderes externos e internos, no âmbito interno, os indivíduos submetem suas vontades ao poder do Estado, no âmbito externo, constitui a independência do Estado perante outros Estados.

O Brasil é uma República Federativa, ou seja, toda e qualquer decisão é tomada com base nas três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, sendo os representantes dessas entidades escolhidos pelo povo.

Visa-se uma sociedade livre, justa e solitária, baseada vetores da democracia e da justiça, respeitando e preponderando a dignidade da pessoa humana, conforme dispõe os artigos 1º, III, e 3º, III, da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

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

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...].

O que ocorre é que nos dias de hoje não se consegue perceber esta sociedade de direito agindo ativamente, pois a simples declaração do Estado Democrático não concretiza os anseios básicos de um povo, visto que para se ter democracia faz-se necessário meio, políticas e instrumentos para efetivá-la, o que está

faltando no momento. Sobre o assunto, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (2009, p. 170) explana:

Em que pese pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, A Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e, sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos. Noutras palavras, como se verá em capítulo específico, o Estado Democrático de Direito é aquele que se pretende aprimorado, na exata medida em que não renega, antes incorpora e supera, dialeticamente, os moldes liberal e social que o antecederam e que propiciaram o seu aparecimento no curso da História.

Dessa forma, o Estado democrático é o instrumento para se conseguir uma sociedade fundada na dignidade da pessoa humana, protegendo os direitos da vida, liberdade, igualdade, propriedade e segurança

3.1.1 Cenário atual brasileiro: crise econômica e política

Nos últimos tempos, é possível dizer que o Brasil vem enfrentando um cenário adverso em todos os setores entre os quais a democracia. Verifica-se que o Governo vem passando por um desequilíbrio econômico desde o ano de 2014, tendo os reflexos aumentados nos anos de 2015 e 2016, podendo-se perceber a crise instaurada.

Laporta (2015) explica que o desequilíbrio nada mais foi do que o fato do Governo ter gasto mais do que arrecadou, registrando o maior rombo das contas públicas da história do Brasil, nem mesmo o superávit primário, que é uma segurança de que o país não dará calote foi pago. Assim, é possível verificar neste ano uma situação grave em relação à economia e às finanças do país.

O Jornal britânico *Financial Times* citado pela BBC (2015) trouxe notícias da crise econômica brasileira como a pior enfrentada pelo país desde o ano de 1931,

mencionando a queda da popularidade da Presidente Dilma Rousseff como a menor já registrada, além da desvalorização do Real frente ao Dólar e o aumento dos juros para conter a inflação.

Para o referido Jornal, a crise que o Brasil enfrenta hoje se deve à própria desorganização do Governo, que estava, nos últimos anos, recebendo os benefícios da globalização com um *boom* de crédito sem qualquer de suas disciplinas, vendo agora o processo ser revertido.

Em relação à crise política, faz-se necessário destacar o impeachment sofrido pela então Presidente Dilma Rouseff, que para alguns é golpe e para outros é uma instrumento democrático previsto na Constituição

No pedido de impeachment aceito pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, também investigado, Bicudo et al. (2015, p. 3) justificam:

Essa *notitia criminis* demonstra que a Presidente, que sempre se apresentou como valorosa economista, pessoalmente responsável pelas finanças públicas, deixou de contabilizar empréstimos tomados de Instituições Financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contrariando, a um só tempo, a proibição de fazer referidos empréstimos e o dever de transparência quanto à situação financeira do país. Em suma, houve uma maquiagem deliberadamente orientada a passar para a nação (e também aos investidores internacionais) a sensação de que o Brasil estaria economicamente saudável e, portanto, teria condições de manter os programas em favor das classes mais vulneráveis. Diante da legislação penal comum, a Presidente incorrera, em tese, nos crimes capitulados nos artigos 299, 359-A e 359-C, do Código Penal, respectivamente, falsidade ideológica e crimes contra as finanças públicas.

Contextualizando o início da crise política atual, Chaia (2016) afirma que se iniciou no 3º ano de mandato da então Presidente Dilma Rousseff, quando encontrou vários problemas com sua base parlamentar e disputou a campanha eleitoral de 2014, em busca da reeleição, desestabilizada e com problemas de avaliação de seu governo (35% de aprovação em 01 de setembro de 2014), a partir de então manifestações, escândalos políticos e denúncias fizeram com que a instabilidade do Governo fosse crescendo, destacando-se o descontentamento da população com o número de políticos pertencentes ao seu mesmo partido, Partido dos Trabalhadores (PT), que foram presos pelo crime de corrupção.

Quanto ao cenário social e democrático não é dos mais simples, pelo lado social tem-se alto índice de desemprego em decorrência da crise econômica, além da desigualdade na distribuição de renda que não é assunto recente no país. Apesar da redução dos índices de miséria e de pobreza, o cenário ainda é desfavorável para as classes menos abastadas (BOULOS, 2016).

De acordo com Borba (2016), os brasileiros estão enfrentando um clima de insegurança política, com importantes nomes da política brasileira sendo presos ou investigados pelo crime de corrupção, as expectativas são incertas em relação às eleições para Presidente da República em 2018, visto que o Brasil precisa mais do que a troca de representantes, provavelmente de uma total reforma política.

É possível dizer que além da insatisfação com o Governo anterior e os erros administrativos cometidos, uma das principais causas da atual crise política decorre da investigação intitulada Lava Jato.

A operação Lava-Jato é considerada pela Polícia Federal como a maior investigação de corrupção política da história do Brasil, conduzida pelo Juiz Sérgio Moro investiga práticas de corrupção na Petrobrás e em outros órgãos do Governo. Ainda em curso, 39ª fase, a investigação já conseguiu revelar uma rede de corrupção que envolve empreiteiras, partidos políticos e agentes públicos.

Pereira e Almeida (2016) elucidam que a Operação Lava Jato foi deflagrada no ano de 2014, porém, as investigações tiveram início no ano de 2009, tendo como objetivo investigar organizações criminosas lideradas por doleiros pela prática de crime de lavagem de dinheiro. As investigações tiveram início na cidade de Curitiba – PR e somente depois alcançou âmbito nacional. Importante destacar que, de acordo com Prado (2007, p. 407), o conceito de lavagem de dinheiro envolve as fases que constituem o crime:

Constituem atos de lavagem de dinheiro dolosa a conversão ou a transferência de bens de origem ilícita efetuadas com conhecimento no sentido de dissimular sua origem ou de auxiliar toda pessoa envolvida na prática da infração principal a se elidir das consequências jurídicas de seus atos (introdução, colocação); a dissimulação da natureza, da origem, da colocação, da disposição, do movimento ou da propriedade real de bens e de direitos relacionados, cujos autos sabem que provêm da prática de crime (transformação, ocultação); e a aquisição, a detenção ou a utilização de bens,

cujo adquirente sabe, no momento em que os recebe que provêm da prática de crime (integração, investimento).

Ressalta-se o crime contra a administração pública em que se toma posse de quantias de valores ilegais originadas de suas funções, sendo entendido como corrupção. Sobre a configuração deste tipo de crime como lavagem de dinheiro Roberto Delmanto (2006, p. 557) opina:

Não obstante, pensamos que nem todos os crimes contra a Administração Pública podem ser considerados como crime antecedente do delito de lavagem de dinheiro, mas apenas aqueles em que o agente tenha proveito econômico, como os de peculato (art. 312) e corrupção passiva (art. 317), mesmo porque, se assim não for, não haverá o que ‘lavar’.

De tal modo, os crimes contra o sistema financeiro nacional se inserem no rol das movimentações ilegais de dinheiro originados de delitos que abusam do poder econômico atingindo a economia e a livre concorrência.

Importante mencionar que muitos resultados da investigação decorrem de colaboração premiada, fazendo com que toda uma rede fosse investigada, enfatizando-se a relevância desse instituto. Venturelli (2016) salienta que a Operação Lava Jato não consiste em uma única ação penal, com diferentes implicações processuais. Se esforçando para sintetizar o caso, o autor traz um trecho da ação penal n. 5007326-98.2015.4.04.7000/PR, contextualizando a persecução criminal:

67. Tramitam por este Juízo diversos inquéritos, ações penais e processos incidentes relacionados à assim denominada Operação Lava Jato. 68. A investigação, com origem nos inquéritos 2009.7000003250-0 e 2006.7000018662-8, iniciou-se com a apuração de crime de lavagem consumado em Londrina/PR, sujeito, portanto, à jurisdição desta Vara, tendo o fato originado a ação penal 5047229- 77.2014.404.7000. 69. Em grande síntese, na evolução das apurações, foram colhidas provas, em cognição sumária, de um grande esquema criminoso de corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras cujo acionista majoritário e controlador é a União Federal. 70. Grandes fornecedores da Petrobras de obras e equipamentos pagariam sistematicamente propinas a dirigentes da empresa estatal calculados em

percentual sobre o contrato. 71. Paulo Roberto Costa, ex-Diretor de Abastecimento, receberia propinas por intermédio de Alberto Youssef, que dirigia escritório especializado em lavagem de dinheiro. Após acordo de colaboração com a Procuradoria Geral da República e que foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal, confessou os crimes e descreveu todo o esquema criminoso. 72. Na área de engenharia, receberiam propinas Renato de Souza Duque, ex-Diretor de Engenharia, juntamente com seu subordinado Pedro José Barusco Filho, gerente de Engenharia. Como intermediadores, atuavam outros operadores de lavagem de dinheiro. Após acordo de colaboração com o Ministério Público Federal, Pedro Barusco confessou os crimes e descreveu todo o esquema criminoso. 73. As propinas também eram em parte destinada a partidos ou agentes políticos que, por sua vez, davam respaldo político à indicação e manutenção no cargo dos aludidos Diretores. A Diretoria de Abastecimento era controlada pelo Partido Progressista - PP. A Diretoria de Engenharia, pelo Partido dos Trabalhadores - PT, enquanto a Diretoria Internacional, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (VENTURELLI, 2016, p. 16).

Como se verifica a colaboração premiada tem sido base para as investigações da operação Lava Jato, de acordo com o Ministério Público Federal, até o momento foram firmados 155 acordos de colaboração premiada, com denúncia de 267 pessoas, desse número 27 já foram sentenciadas. Nesse contexto de corrupção e frente a maior crise política da história brasileira, a participação popular tem sido cada vez mais necessária.

3.1.2 Referendo e Plebiscito no Brasil

A definição de referendo e plebiscito depende do ordenamento jurídico do país no qual o instrumento é usado. Rabelo (2015) define o referendo, do latim *ad referendum*, como a manifestação incidente sobre uma determinada declaração, para que sua eficácia seja imprescindível.

Miranda (1992) define como votação popular por sufrágio direto e individual dos cidadãos, que resulta de uma deliberação política, ou, mais raramente, administrativa, ou de uma indicação aos órgãos do governo, ou porventura a outros efeitos constitucional ou legalmente previsto.

A palavra plebiscito, no verbete *Gladio Gemm*, apesar de ter origem histórica precisa acredita-se que tem origem na Roma Antiga, “designando uma deliberação do povo ou, mais precisamente, da plebe convocada pelo tribuno” -, possui definição imprecisa, primordialmente no seu eventual cotejo com outro instrumento de verificação da vontade popular, o referendium.

Modernamente, o plebiscito nada mais é do que um referendium consultivo consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se adotarão providências legislativas, se necessário.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou na adoção de instrumentos da democracia semidirecta, como plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, caput).

O plebiscito para Silva (2003), é uma consulta popular semelhante ao referendo; difere desta no fato de que visa a decidir previamente uma questão política ou institucional, antes de sua formulação legislativa, ao passo que o referendo versa sobre de textos de projeto de lei ou de emenda à constituição já aprovados; o referendo ratifica(confirmar) ou rejeita o projeto aprovado; o plebiscito autoriza a formulação da medida requerida.

No Brasil, a realização de plebiscito e referendo dependerá de expressa autorização do Congresso Nacional nos termos do Art. 49 da Constituição Federal de 1988, com exceção do referendo previsto no Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 que previa um plebiscito sobre a forma e sistema de governo.

O art 2º do ADCT: “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”.

O plebiscito que estava marcado para o dia 7 de setembro foi antecipado para o dia 21 de abril de 1993, atendendo o disposto na Emenda Constitucional nº 2. Sobre o tema, Bonavides (2016, p. 222) ressalta que o:

O plebiscito, constava do referido Ato das disposições constitucionais transitórias. A carta de 1988 instituiu um instrumento de consulta popular mediante o qual a nação decidiria se deveria conservar o regime republicano ou adotar a monarquia, bem como se abandonaria ou não a forma presidencial de governo.

Entretanto, deve-se apontar que a forma mediante a qual foi inserida no texto a consulta, torna inviável a sua exercitação como instrumento a disposição da sociedade, ou mais precisamente, do eleitorado, pois nos termos do Art. 49, XV, compete exclusivamente ao Congresso Nacional convocar plebiscito, o que torna tal convocação sujeita à conveniência da classe política instalada no poder legislativo; e não, a conveniência do eleitorado.

O plebiscito sobre as formas de governo foi a primeira consulta directa da população brasileira depois da promulgação da Constituição de 1988. Tal plebiscito foi realizado em 21 de abril de 1993.

O resultado sobre a forma de governo foi: Monarquia: 6.790.751 percentual 10,25%, República 43.881.747-66,26%; Brancos 6.813.179- 10,29%; nulos 8.741.289- 10,25% e o resultado do sistema de governo foi Parlamentarismo 16.415.585- 24,91%; Presidencialismo 36.685.630- 55,67%; Brancos 3.193.763- 4,85%; Nulos 9.606.163- 24,91%. De um universo de 90.256.461 eleitores aptos a votar na época, compareceram às urnas 66.209.385 (73,36%), sendo que 551.043 votaram em trânsito. Dessa forma 24,64% deixaram de comparecer a consulta.

A decisão foi que a forma de governo continua sendo a república e o sistema de governo o presidencialismo. Como não houve alteração no sistema político não houve mudanças na estrutura de poder no Brasil. No entanto se no Brasil a monarquia fosse a forma de governo escolhida no plebiscito iria ocorrer uma profunda mudança na forma do Estado brasileiro e o plebiscito não fez nem uma pergunta sobre como se daria essa mudança.

No que diz respeito ao referendo, pode-se dizer que tem origem nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo. Em certos casos as Constituições de alguns Estados modernos exigem que se faça o referendo, sendo ele considerado obrigatório, o que se

dá quase sempre para confirmar as emendas constitucionais; em outros, ele é apenas previsto como possibilidade, ficando a cargo das assembleias decidir sobre sua realização, sendo ele então chamado facultativo ou opcional.

Comparato (1993) entende que o Referendo é o segundo instrumento de poder soberano do povo. A sua origem remonta no século XIII, nos cantões campestres que formaram a primeira aliança confederal suíça. A sua organização política reproduziu, de certa maneira, o esquema democrático da polis ateniense. O principal órgão de governo cantonal era a *Lanssgemeinde*, assembleia de todos os homens livres, que deliberava soberanamente sobre as questões de maior importância na comunidade e votava as normas gerais do cantão.

O referendo no Brasil não é instituto recente, pois a emenda nº 4 de 02/09/1961 à Constituição de 1946 fixou a possibilidade de lei complementar “[...] dispor sobre a realização de “plebiscito” que defina sobre a manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a “consulta plebiscitária” nove meses antes do termo do atual período presidencial”.

Ficou estabelecido então o plebiscito para o ano de 1965 com o objetivo de saber se o sistema parlamentar deveria ser mantido ou se o sistema presidencial seria retomado. Na verdade, essa consulta parecia se tratar de referendo e não de plebiscito já que depois de já tomado o ato (instituição do parlamentarismo) proceder-se-ia a consulta popular para conformar ou afastar a decisão tomada.

Tal situação segundo Lenza (2014), foi reconhecida pela LC nº 2 de 16/09/1962, que, antecipando a consulta popular, que em seu art. 2º, estabeleceu que a emenda constitucional nº 2 de setembro de 1961, será submetida a *referendum* popular no dia 6 de janeiro de 1963. Nessa ocasião, em 6 de janeiro de 1963, foi realizado o primeiro referendun realizado no Brasil. O resultado do fim do sistema parlamentarista e o retorno ao sistema presidencialista.

Referendo e plebiscito são dois mecanismos de consulta popular sobre assuntos de interesse nacional da população do Estado. Referendos também são utilizados para confirmar atos legislativos como emendas constitucionais, leis ou propriamente uma Constituição. A diferença no Brasil entre os dois institutos reside no

momento do ato legislativo. Se antes tiver uma lei já votada é referendo, se primeiro tiver a lei votada é plebiscito.

Tal distinção é feita na lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 que regula o tema no Brasil. O art. 2º afirma que Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

No parágrafo primeiro define que plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. No parágrafo segundo afirma o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Para Silva (2003, p. 142), “O referendo popular se caracteriza no fato de que projetos de lei aprovados no legislativo devam ser submetidos à vontade popular, atendendo certas exigências”.

O único referendo ocorrido no Brasil depois da CRFB/1988 foi em 2005 no dia 23 de outubro, no qual o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país.

Seria uma alteração no art. 35 do chamado Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) que tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º da citada lei.

A lei 10.826 prescrevia em seu 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. No parágrafo primeiro dispõe que para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

No parágrafo segundo do artigo sexto da citada lei definia que 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.

O decreto que regulamentou o referendo foi de nº 780 de 2005 do senado federal que em seu art 2º previa a questão. De acordo com seu art. 2º:

O referendo de que trata esse Decreto Legislativo realizar-se-á no primeiro domingo do mês de outubro de 2005, e consistirá na seguinte questão: “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”.

Parágrafo único. Se a maioria simples do eleitorado nacional se manifestar afirmativamente à questão proposta, a vedação constante do Estatuto do Desarmamento entrará em vigor na data de publicação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A questão posta era: "o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?".

O resultado foi: “Não com 59.109.265- (63,94%); Sim 33.333.045- (36,06%); Votos em Branco 1.329.207-(1,39%); Nulos 1.604.307-(1,68%); Comparecimento- 95.375.824- (78,15%); Abstenção 26.666.791- (21,85%)” (TSE, 2005).

Assim, o comércio de armas de fogo não foi totalmente proibido no Brasil. O comparecimento foi maior que o plebiscito sobre as formas de governo. E o Brasil fez sua segunda consulta popular nos termos do Art. 14 da CF-88.

3.1.3 Iniciativa Popular

A iniciativa popular é uma forma de participação direta da população. Segundo o Art. 14, da CF-88 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 plebiscito, referendo, **iniciativa popular (grifo nosso)**.

Esse instituto consiste em que determinado número de eleitores façam uma petição dirigida a câmara dos deputados propondo uma lei. Dallari (2012, p. 401) afirma

que “A iniciativa confere a um certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei”.

Para Bonavides (1996, p. 85), “a iniciativa popular de todos os institutos da democracia semidirecta é o que atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos”.

A iniciativa popular na criação de lei (Art. 61, caput da Constituição da República Federativa do Brasil) tem por objetivo que os eleitores participem de outra forma que não somente o voto.

Essa possibilidade é uma atribuição importante, dando ao cidadão eleitor outra forma de participação direta das decisões político-governamentais, de vez que a lei sempre traduz uma decisão dessa natureza.

Segundo Silva, (2003, p. 36) “a iniciativa popular é aquela pela qual se admite que o povo apresente projetos de lei ao legislativo, desde que subscritos por número razoável de eleitores”.

A iniciativa popular por necessitar da subscrição de 1% do eleitorado em pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles fica de difícil aplicação(SILVA, 2003). Ribeiro (2015, p. 62), sobre os primeiros projetos de iniciativa popular no Brasil, elucida:

Em novembro de 1991 um grupo de eleitores entregou à Câmara dos Deputados o primeiro projeto de lei elaborado por iniciativa do povo. A proposta tinha como objetivo a criação de um fundo nacional de moradia popular e foi apresentado, à época, com cerca de 850.000 (oitocentas e cinquenta mil) assinaturas.. Outro projeto de iniciativa resultou na edição da lei de crimes hediondos em face do clamor popular diante da violência urbana também no início da década de noventa. Duas últimas questões devem ser levantadas em relação às assinaturas: o controle da autenticidade e os prazos para coleta das mesmas. Não há previsão constitucional neste sentido. Entretanto, a legislação regulamentadora deveria ter tratado destes temas como forma de garantir a idoneidade do processo. A lei n. 9709 nada estabeleceu a respeito.

A iniciativa popular assim como o referendo e o plebiscito foi regulamentada pela lei 9.709 e assim dispõe no seu Art. 13 afirma: “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

O projecto deve se referir apenas a um assunto e não poderá ser rejeitado por eventuais vícios de forma devendo a Câmara dos Deputados corrigir eventuais erros de técnica legislativa ou redação. A Câmara dará sequência ao projeto nos termos do seu regimento interno.

O art. 252 do regimento interno da câmara dos deputados dispõe sobre a iniciativa popular que sempre iniciará pela câmara dos deputados apresentado a apresentação à Câmara dos Deputados de projecto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, repetindo assim, o disposto no art 13 da lei 9.709.

Da leitura do regimento interno, verifica-se a necessidade que a assinatura do eleitor seja acompanhada do número do título de eleitor, endereço completo, nome legível em listas da câmara dos deputados.

A lei autoriza órgãos da sociedade civil como sindicatos, associações, grupos organizados a coletar as assinaturas. O projeto será protocolado na mesa da câmara dos deputados e poderá versar sobre somente um assunto.

. O grande problema no procedimento desse projeto de lei consiste na verificação das assinaturas nos eleitores, já que a câmara dos deputados não dispõe de mecanismo para isso.

A iniciativa popular seria o instituto da democracia semidireta que melhor atende aos interesses de participação na legislação por que no referendo se pode impedir uma legislação não querida, mas pela iniciativa popular se pode conseguir impor uma verdadeira orientação. Depois da Constituição brasileira de 1988 foram apenas quatro os projetos de iniciativa popular que resultaram em lei no Brasil.

O primeiro projeto que virou lei foi o da lei 8.930/1994 que foi objeto de mais de um (1) milhão de assinaturas em virtude da comoção pela morte da atriz Daniela Perez. Só que devido à dificuldade de conferir as assinaturas e a regularidade dos eleitores signatários o projeto acabou sendo apresentado por um deputado, sendo votado e convertido em lei. A lei alterou a lei 8.072/90 que definia os crimes hediondos. A lei nº 8.930/1994 tornou homicídio qualificado como crime hediondo.

O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passou a considerar hediondo os crimes de I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V) todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados.

Dessa forma, a primeira lei considerada de iniciativa popular foi uma lei de natureza penal que tornava mais alta a pena do homicídio qualificado, e que dificultava também a progressão de regime.

A segunda lei que tem como referência a coleta de assinaturas foi a chamada lei da ficha limpa de nº 9.840 de 1999, com 1.039.175 assinaturas. A lei define a compra de votos e as punições para quem cometer esse abuso.

No Art. 1º da lei nº 9.840 de 1999, passa a vigorar acrescida do Art 41-A que afirma que ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

A lei é tida como um endurecimento a compra de votos no Brasil. Tem natureza eleitoral e tornou mais rígidas as penas de quem cometer a captação ilícita de sufrágio.

A terceira lei de iniciativa popular no Brasil é a lei 11.124/2005 que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Segundo o sítio da câmara dos deputados:

A CDU-Comissão de desenvolvimento urbano, teve participação decisiva na tramitação e na votação do PL nº 2.710/1992, contribuindo para criação sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Fundo e o Conselho Nacionais de Moradia Popular. O PL nº 2.710/1992, foi o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, com o apoio de mais de um milhão de assinaturas. Após 13 anos de tramitação, o Projeto foi sancionado pelo Presidente da República, em 16 de junho de 2005, convertendo-se na Lei nº 11.124/2005.

Conforme o sítio da câmara dos deputados esse foi um projeto com mais de um milhão de assinaturas que virou lei. Foi um projeto com amplo apoio das associações de bairro e dos movimentos urbano.

A quarta lei tida como de iniciativa popular no Brasil foi a Lei Complementar 135/2010. A Lei da Ficha Limpa é outra lei eleitoral que aumenta a punição a quem comete crime eleitoral. Sobre a lei, Beçak (2014, p. 41):

Se referindo a lei da Ficha limpa, no caso, o projeto de iniciativa popular, contendo mais de 1,3 milhão de assinaturas, mobilizou o Congresso Nacional (e a opinião pública, midiática, política etc.) no processo que veio a redundar na Lei Complementar nº 135/2010. Na iniciativa popular, “os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle. É praticamente a inversão do mecanismo do plebiscito e do referendium, em que o povo, apesar de decidir, não faz o observador perceber o seu papel ativo de legislador. Na iniciativa popular, isto fica evidente.

Essa lei alterou a lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelecia, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal para aumentar novas possibilidades de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Ficaram inelegíveis para qualquer cargo os que tenham contra sua pessoa ação julgada procedente pela justiça eleitoral, por decisão transitada e julgada ou

proferida por órgão colegiado, em processo que apure abuso do poder econômico ou político, para eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8(oito) anos seguintes e os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8(oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes.

Em verdade, a lei torna inelegível aqueles que cometem ato de improbidade administrativa contra a administração pública ou condenados por abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados. Interessante que a inelegibilidade se aplica mesmo que não haja o trânsito em julgado da sentença, mas que esta tenha sido julgada por um órgão colegiado.

Essa lei reuniu aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas, sendo fruto do exercício direto da soberania popular e deu nova redação a lei complementar nº 64/90, instituiu novas hipóteses de inelegibilidade voltadas a proteção da probidade e da moralidade administrativa no exercício do mandato (BASTOS, 2013).

Sua lógica tem como objetivo fazer com que aquele já condenado em primeira instância e em segunda instância desde que em órgão colegiado fique impedido de disputar a eleição. Com a lei, se ele for condenado por órgão colegiado mesmo que ainda caiba recurso, ele estará inelegível e não poderá ser candidato. Assim, a lei impossibilita que o condenado possa se candidatar a cargo eletivo se tiver sido condenado pelos crimes citados no art. 1º, I, “e”.

3.2 História Constitucional Portuguesa

Portugal assim como o Brasil tem seu constitucionalismo iniciado após 1820. A primeira Constituição portuguesa data de 1822, que é resultante da revolução liberal do Porto de 1820, que tem como estopim a permanência da família real no Brasil e a dependência da Inglaterra.

Tal constituição foi fruto dos esforços das Cortes Gerais Extraordinárias eleitas pelo povo português com objetivo de fazer uma Constituição nos anos de 1821-1822.

Essa carta teve inspiração na constituição espanhola de 1812, chama de Cádiz que estipulou os direitos e deveres individuais do cidadão, pos fim aos privilégios da nobreza e do clero, preconizou a tripartição dos poderes em legislativo, executivo e judiciário e definiu a eleição dos membros do poder legislativo em uma monarquia constitucional com limitação dos poderes do rei e manteve a religião católica romana como oficial.

A carta de 04 de dezembro de 1826 é outorgada pelo monarca D. Pedro I do Brasil para abdicar do trono em favor do seu irmão(D Miguel) com a obrigação deste casar com sua filha(D Maria da Glória) e ambos aderirem a carta.

O termo de Carta Constitucional ocorreu por ter sido imposta pelo rei D. Pedro IV (D. Pedro I do Brasil) e não tem sido discutida e votada por Assembleia Constituinte eleita pela povo, na forma como aconteceu com a Constituição de 1822.

Sua fonte inspiradora foi a carta constituição brasileira de 1824 e a carta francesa de 1814. O direito de votar era baseado na renda. Tal carta adicionou um poder moderador(art 11 e 71 a 75) como fez a constituição brasileira de 1824. Reconheceu os direitos de liberdade “liberdade, segurança e propriedade”.(BOTELHO, 2013)

Nessa carta o Rei voltava a ter a supremacia do governo, retornou-se a existência de uma nobreza hereditária, com todas as regalias e privilégios desse status, preservava-se o sistema da separação dos poderes. Foram matidos os direitos e deveres individuais dos cidadãos, como à liberdade, à segurança individual e à propriedade, já intitulados na Constituição de 1822, permaneceu como forma de governo, a Monarquia Constitucional e Hereditária, e definiu-se a religião Católica como religião de Estado, embora respeitando os demais cultos no ambito doméstico.

A carta trouxe uma novidade o poder moderador assim como a constituição brasileira de 1824 dessa forma o rei voltava a mandar no país. O poder legislativo era exercido pelas cortes.

As Cortes eram um parlamento bicameral, formado pela Câmara dos Deputados eleita através do voto censitário e pela Câmara dos Pares, o antigo senado formado por membros vitalícios e hereditários, nomeados pelo Rei entre pessoas da nobreza e do clero.

Já a constituição de 1838 foi resultado da revolução setembrista de 1836. Seu grande arquiteto foi Passos Manuel. Tal carta definiu à tripartição de poder, à consagração da matéria de direitos fundamentais num título autónomo (à semelhança da

Constituição de 1822) e à menção expressa da soberania nacional além de por fim ao poder moderador.

Tal constituição só durou até 1942 quando um golpe de Estado colocou Costa Cabral no poder e restaurou a Constituição de 1926. A constituição manteve sua execução ao longo do tempo com ajustes dos atos adicionais, em 1852, 1885, 1896 e 1907.

A constituição portuguesa de 1911 foi fruto da revolução de 05 de outubro de 1910 que pôs fim a monarquia e declarou a República. A Constituição de 1911 tem como referência a Constituição brasileira de 1891 e a constituição da Suíça.

Tal constituição acaba com o sistema monárquico e institui a república, separa a igreja do estado, extingue os títulos nobiliários (art 3 n.º 3), acaba com a pena de morte e as corporais perpetuas (art 3 n.º 22), e determina a obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico (art 3 n.º 11), instituição do habeas corpus (n.º 31 do artigo 3.º) e da cláusula aberta dos direitos fundamentais (artigo 4.º).

Como tem referência a Constituição brasileira de 1891 que trouxe o controle de constitucionalidade difuso, a Constituição Portuguesa de 1911 foi a primeira a instituir tal sistema na Europa de modo que qualquer juiz ou tribunal pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei, conhecido como *judicial review of legislation*.

O legislativo com câmara e senado era o órgão máximo da república cabendo ele eleger e destituir o presidente e dar as moções de confiança ou desconfiança sobre as políticas governamentais. Se não conseguisse a moção de confiança era obrigado a demitir-se.

O presidente tinha função representativa já que era eleito pelo congresso, desta forma tratava-se de uma república parlamentarista.

A constituição de 1933 é resultado de outra ruptura institucional que implantou a ditadura militar salazarista. A constituição foi elaborada sem que os congressistas tenham sido eleitos para votar a constituição.

Posteriormente o texto foi objeto de consulta popular na forma de plebiscito e as abstenções seriam consideradas votos favoráveis a nova Constituição. A constituição de 1933 tem como referência a constituição de Weimar na Alemanha e no fascismo Italiano.

O período de 1926 a 1974 é considerado por Miranda como o período de constitucionalismo de base corporativa e autoritária (JORGE MIRANDA, 2011).

Esse período foi de limitação do direito de greve, limitação ou a supressão de direitos e liberdades fundamentais, tais como a liberdade de expressão, de associação, de reunião e a redução do papel do Presidente da República a uma figura meramente emblemática e honorífica.

O Executivo passava a governar através de Decretos-lei e poder rever as leis votadas pela Assembleia Nacional. Só existia um partido de modo que os outros entraram para a clandestinidade.

Era um período de ditadura na qual Salazar era a principal figura do regime, através do estabelecimento de um governo de ideologia Nacionalista com o poder absoluto nas Forças Armadas.

Houve a criação da Assembleia Nacional, um órgão legislativo que só tinha um partido e foi criada com o objetivo de promover uma maior representação popular nas Leis; a junção da Presidência com o Conselho de Ministros, criando assim um Poder Executivo com poderes bastante amplo e forte e a criação de uma Câmara Corporativa com o objetivo de fixar a ideologia nacional do novo governo.

Em 1974 o movimento das forças armadas derrubou o governo do Estado novo da ditadura Salazarista. A revolução dos cravos culminou com uma nova constituição em 25 de abril de 1976. Num primeiro momento tal constituição era fruto da organização de um conselho militar superior o que dá um grau de autoritarismo a carta(FONSECA, 2016).

Em 1982 a primeira revisão constitucional através da lei Constitucional n.º 1 de 30 de Setembro de 1982 cria o Tribunal Constitucional, acabando com Conselho de Revolução. Com isso cria-se pela primeira vez na história portuguesa um tribunal constitucional independente.

Tal texto de 1976 é programático, foi a primeira a consagrar o sufrágio universal. De sua origem em 1976 tinha um viés ideológico muito grande com a presença de palavras e expressões como expressões “sociedade sem classes”, “transição para o socialismo”, “processo revolucionário”, “irreversibilidade das nacionalizações” e da “reforma agrária”. Essas duas últimas suprimidas com a revisão constitucional de 1989 e as três primeiras com a revisão de 1982.(MIRANDA, 2007)

Para Jorge Miranda(2007) é uma Constituição–garantia e, simultaneamente, uma Constituição prospectiva. Tendo em conta o regime autoritário derrubado em 1974 e o que foram ou poderiam ter sido os desvios de 1975, é uma Constituição muito

preocupada com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores e com a divisão do poder.

A Constituição apresenta um texto muito grande— com preâmbulo e 312 artigos, repartidos por "Princípios fundamentais"; parte I – "direitos e deveres fundamentais"; parte II – "Organização económica"; parte III – "Organização do poder político"; parte IV – "Garantia e revisão da Constituição"; e "Disposições finais e transitórias".

Entre as principais características o princípio da universalidade em que todos têm o direito de votar e de serem votados eleitos, com excepção dos menores de 18 anos e portadores de doenças psíquicas. A liberdade do voto que proíbe a coação física ou psicológica a votar em algum candidato. Registre-se ainda que votar é um dever cívico e não jurídico, ou seja, só vota quem quer, e não é punido não for votar nos termos no Artigo 49-2.º.(CANOTILHO, 1997)

O voto secreto, e não pode haver nenhum tipo de coação para a revelação de quem vota em quem, igual todos os votos têm a mesma eficácia jurídica, têm que significar a mesma expressão numérica e devem ter materialmente o mesmo valor. É periódico, ou seja tem que haver eleições pré determinadas além da proibição dos mandatos vitalícios.

Uma novidade foi o direito a saúde assente no art 64 nº 2 característica de constituição programa. A constituição também consagrou o modelo de tribunal constitucional e o controlo difuso de constitucionalidade.

3.2.1 DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EM PORTUGAL

Portugal é uma democracia em que o direito de sufrágio é exercido periodicamente, de forma secreta e igual nos termos do art 10º da Constituição Portuguesa de 1976. A democracia portuguesa é fundada no princípio da soberania popular e na representação democrática formal.

Canotilho (1997) afirma que a Constituição portuguesa elege como *modus* primário de realização da vontade do povo a representação parlamentar. A representação democrática significa, em primeiro lugar, a autorização dada pelo povo a

um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela Constituição, para agir automaticamente em nome do povo e para o povo.

Assim, a constituição portuguesa mantém a democracia representativa como regra e permite a democracia semidireta nos casos de referendo e iniciativa popular de leis, instrumentos esses presentes em várias constituições modernas. No art. 10º da Constituição portuguesa é previsto o sufrágio universal e os partidos políticos como requisito da democracia: “Artigo 10.º Sufrágio universal e partidos políticos: O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição”.

Esse direito de votar nos referendos é igual de forma que os votos ou sufrágio tem o mesmo valor para todos. A igualdade de votar é uma igualdade do regime democrático. Não há voto censitário, o valor é igual para todos. Segundo a Constituição de 1976, em seu art 49, o sufrágio é permitido aos maiores de 18 anos. Dessa forma somente esses estão aptos a votar. O art 49º diz: “Direito de sufrágio: 1. Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral. 2. O exercício do direito de sufrágio é pessoal e constitui um dever cívico”.

Como direito é pessoal, mas o voto não é obrigatório para a Constituição Portuguesa de 1976. Canotilho (1997, p. 303) afirma que o voto é um dever cívico e não jurídico:

O princípio da liberdade de voto significa garantir ao eleito o exercício do direito de voto sem qualquer coação física ou psicológica de entidades públicas ou entidades privadas. Deste princípio de liberdade de voto deriva a ilegitimidade da imposição legal do voto obrigatório. A liberdade de voto abrange, assim, ou se é o como: a liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar. Desta forma, independentemente de sua caracterização jurídica – direito de liberdade, direito subjectivo - o direito de voto livre é mais extenso que a protecção do voto livre. Na falta de preceito constitucional a admitir o voto como um dever fundamental obrigatório, tem de se considerar-se a imposição legal do voto obrigatório como viciada de inconstitucionalidade(cfr. Art. 49º/2, no qual se considera o voto como dever cívico e não jurídico.

Contrariamente à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Constituição de Portugal de 1976 o voto não é obrigatório. O ato de votar é a representação do poder político que pertence ao povo. A constituição Portuguesa de

1976 diz que esse poder é do povo. Uma das grandes características da democracia é a periodicidade das eleições, pois do contrário os governos iriam se perpetuar no poder sem permitir a alternância. Nesse sentido afirma a Constituição de Portugal: “Princípios gerais de direito eleitoral 1. O sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos electivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local”.

A periodicidade das eleições é que permite a renovação periódica dos cargos políticos. Essa renovação é fundamental para oxigenar a democracia. Governos repetidos tendem a se perpetuar e assim cometer arbitrariedades. O referendo, tema objeto de análise nessa dissertação, é tratado no Art. 115 da Constituição Portuguesa.

No artigo 115º afirma que os eleitores recenseados no território português podem ser convocados a pronunciar-se diretamente de forma vinculada a proposta de referendo sobre matérias da competência da Assembleia da República ou governo.

A constituição portuguesa é bem extensa ao tratar do referendo. Tratando da iniciativa no art. 115, 2; e nos quesitos 3 e 4 do Art. 115 das matérias que podem ser objeto de referendo. A CP de 1976 determina as questões que podem ser objeto de referendo designando matérias de “relevante interesse nacional” e proíbe referendo sobre alterações na Constituição, questões e actos de conteúdo orçamentário, tributário ou financeiro e nas matérias do Art. 161 e 164 da Constituição Portuguesa. Determina ainda que o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos. O referendo pode ter como proponente os deputados, grupos de parlamentares, e o governo e ainda nas condições estabelecidas em lei grupo de eleitores.

A regulamentação do referendo se deu pela lei 16-A/98, que esclarece sobre iniciativa, objeto, delimitação da matéria, competência, limites temporais.

O Art. 16 da lei 16-A/98 assim dispõe que a iniciativa popular de lei do referendo pode resultar de iniciativa dirigida à Assembleia da República por cidadãos eleitores portugueses, em número não inferior a 75. 000, regularmente recenseados no território nacional, e nos hipóteses previstas no artigo 37º, n.º 2.

Dessa forma, o referendo pode ser convocado pelos eleitores ao contrário do que acontece no Brasil na qual os eleitores não tem competência para convocar referendo.

3.2.2 Lei de iniciativa popular

A lei nº 17 de 2003, regulamenta a alínea “c)” do artigo 161.º da Constituição de Portugal. A iniciativa popular é instrumento da democracia semidirecta que serve para grupos de eleitores proporem leis no interesse da sociedade. É uma possibilidade que permite não apenas ao governo e ao parlamento a iniciativa de leis, mas também aos eleitores.

Em seu artigo primeiro a lei nº17/2003, permite a possibilidade da iniciativa legislativa de cidadãos através de regulamentação que determina os termos e condições em que grupos de cidadãos eleitores exercem o direito de iniciativa legislativa junto da Assembleia da República, nos termos do artigo 167.º da Constituição, bem como a sua participação no procedimento legislativo a que derem origem.

A participação popular é instrumento da democracia direta e pode ser proposta nos termos da lei 17/2003 por 20.000(vinte mil) cidadãos eleitores que irão subscrever o projeto de lei a ser apresentado à Assembleia da República.

O artigo 3º determina as matérias que estão excluídas da iniciativa popular. Não podem ser objeto de iniciativa popular as matérias que alterem a Constituição, matérias reservadas ao governo, as reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira, as do artigo 164.º da Constituição, com exceção da alínea i); as amnistias e perdões genéricos e as que envolvam conteúdo orçamental, tributário ou financeiro. Sobre a iniciativa legislativa, Canotilho (1997, p. 873) anota:

O sistema de iniciativa legislativa português configura-se como um sistema de iniciativa pluralística, dado que o poder de iniciativa é constitucionalmente atribuído: 1) vários órgãos (sujeitos constitucionais); (2) a grupos de cidadãos eleitores. Essa iniciativa legislativa concebe-se

juridicamente como um poder (rectius: direito poder)[...]Quanto a iniciativa legislativa de cidadãos eleitores (CRP, art 167º/1 trata-se de um direito de participação política de exercício colectivo (nos termos da Lei 17/2003, de 4/6 Lei de Iniciativa dos Cidadãos -, os projectos de lei devem ser subscritos por um mínimo de 35.000 eleitores).

Preenchidos os requisitos o projeto de lei tramitará na casa legislativa nos termos do que dispõe a lei 17/2003. É importante ressaltar que dos três mecanismos de participação direta do cidadão na perspectiva da democracia direta, referendo, plebiscito e iniciativa Popular, Portugal não dispõe de plebiscito.

3.2.2 A Experiência Portuguesa na Participação Popular

O referendo é o principal instrumento de consulta popular de Portugal. Ele representa a consolidação da democracia semidirecta em Portugal. Recuperando a história dos instrumentos de participação popular em Portugal, observa Luís Roberto Rodrigues apud Trovão do Rosário que as constituições de 1822 e 1838 e a Carta constitucional de 1826 mantiveram um significativo distanciamento em relação aos institutos de democracia semidirecta. Embora prevísse o art 15º da CF 1938 e o direito de reclamação, queixas sobre objeto de interesse público ou particular. A primeira notícia que se tem do instituto do referendo em Portugal data de 1872. Segundo Miranda (apud RABELO, 2015, p. 249): “A ideia de referendo de âmbito nacional teve a sua primeira menção jurídica em Portugal em 1872 na secção V do projeto de lei de reforma da Carta Constitucional”. Esse referendo possuía a forma de ratificação popular das mudanças constitucionais.

Na carta da República em 1911, apenas o referendo de âmbito local foi consagrado na Constituição. Com a revolução de 1926 e a formação de um regime ditatorial, não ocorreu a convocação de uma Assembleia Constituinte para elaboração de uma nova Constituição, pois foi o próprio Governo que elaborou o projeto da nova Constituição. Em 1932, esse projeto foi à discussão pública e em 19 de Março de 1933 foi realizado um “plebiscito nacional” para proceder à aprovação ou não da nova constituição.

Após sua realização foram apurados os resultados da consulta popular e a maioria votou pela aprovação da nova Constituição. Cumpre ressaltar que o resultado foi controverso, pois as abstenções que não fossem justificadas com base em um impedimento legal eram consideradas como votos favoráveis.

Segundo Trovão do Rosário (2013), esse ambiente foi fruto da revolução instaurada pelos militares em 28 de maio de 1926, mantendo-se a constituição de 1911 e a edição de numerosos decretos com força de lei, o qual alteraram gradualmente aquela lei fundamental. Em 1931 é criado um conselho político Nacional para elaborar uma constituição. É assim que em 21 de fevereiro de 1933, volvido quase um ano sobre aquela publicação e com poucas alterações em relação a este texto, é convocado um plebiscito, num universo eleitoral de cerca de um milhão e trezentos e trinta mil duzentos e cinquenta e oito eleitores, ou a não inclusão de qualquer referência no boletim de voto corresponderiam a um voto favorável, enquanto que o “não” teria que ser expressamente escrito. A questão: “Aprova a Constituição da república Portuguesa?.

O plebiscito de 1933 foi a primeira experiência portuguesa de consulta direta ao povo para decidir assuntos de interesse nacional. Segundo Urbano (apud RABELO, 2015, p. 100):

Em 1935, foi proposta uma revisão constitucional pela lei nº 1885, que trouxe uma série de alterações constitucionais, consagrando pela primeira vez o referendo a nível nacional. Nessa alteração o Presidente da República possuía a faculdade de submeter a crivo popular assuntos que fossem de extrema importância. Entretanto, devido ao regime autoritário então vivido em Portugal, essa proposta de referendo nunca foi colocada em prática.

Nesse sentido o art. 134º, logo em 1935 que quando o bem público imperiosamente o exigir, e depois de ouvido o conselho de Estado, pode o presidente da República, em decreto, assinado por todos os ministros:

1º Determinar que a Assembleia Nacional a eleger assuma poderes constituintes e reveja a Constituição em pontos essenciais indicados no respectivo decreto;

2º Submeter a plebiscito nacional as alterações da Constituição que se refiram à função legislativa ou seus órgãos, vigorando as alterações aprovadas logo

que o apuramento definitivo do plebiscito seja publicado no <diário do governo> (TROVÃO DO ROSÁRIO, 2013, p. 74).

Assim pela primeira vez estaria prevista uma consulta popular numa lei fundamental portuguesa. Depois de um longo período de governos autoritários que em Portugal tem em Salazar sua principal figura, ocorreu a revolução de 1974, dos Cravos, que teve consequência a reinstalação da democracia a partir da constituição de 1976 que não contemplou o instituto do referendo de imediato.

O referendo só foi inserido como instituto democrático com a revisão de 1982 a nível local e em 1997 a nível nacional. Segundo Canotilho (1997), no texto original de 1976, existia o receio das decisões políticas obtidas através de consulta directa ao povo ou através de iniciativa do próprio povo que podem ser objeto de manipulação pelos agenda-setter justificou uma hostilidade a procedimentos políticos da democracia semidirecta. O texto inicial de 1976 não dispunha de referendo nacional, só veio a ser inserido com a revisão de 1982. Trovão do Rosário (2013, p. 75) assevera:

Na revisão de 1982 consagrou-se (cfr, O art 238º) o referendo local(consultas populares directas); na revisão de 1989 introduziu-se o referendo político e legislativo(art 112º); na revisão de 1997 aprofundou-se a extensão deste referendo ao mesmo tempo que se abriu à iniciativa dos cidadãos a possibilidade de desencadear o mecanismo referendário, a nível nacional(arts 115º/2, 166º) ou a nível local (art 240º) na versão de LC1/97).

Hoje, Portugal possui disposição expressa da democracia semidirecta em vários dispositivos constitucionais, tendo como órgão responsável pela realização das eleições a Comissão Nacional das eleições.

O Referendo é um instrumento de democracia directa, pelo qual cidadãos eleitores são chamados a pronunciar-se, por sufrágio directo e secreto, sobre questões que órgãos do poder político pretendam resolver mediante acto normativo, sobre questões concretas da competência de órgãos das autarquias locais ou da competência das respectivas assembleias legislativas regionais ou do governo regional.

A Constituição consagra três grandes tipos de referendo, o de âmbito nacional, de âmbito local e o de âmbito regional. Para esta monografia, a investigação somente será o referendo de âmbito nacional.

O referendo nacional, previsto na lei fundamental somente foi possível a partir da segunda revisão constitucional realizada no ano de 1989 e só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo. A decisão da sua convocação é de competência exclusiva do Presidente da República. Segundo Jorge Miranda Portugal só teve três referendos pós Constituição de 1976. Nas palavras de Miranda (2013, p. 1):

Introduzido em 1989, o referendo nacional somente teve até aqui três aplicações: em 1998 e em 2007, sobre a interrupção voluntária da gravidez e também em 1998 sobre a criação concreta das regiões administrativas. E em nenhum se atingiu o patamar de mais de 50% dos cidadãos inscritos requerido para se tornar vinculativo.

Sobre a experiência portuguesa na realização de referendos, Trovão do Rosário dispõe:

Em 1998, após a revisão constitucional realizada em 1997, e publicação da lei nº 15-A/1998 de 3 de abril (lei orgânica do referendo) realizaram-se em Portugal dois referendos. Um sobre a despenalização da interrupção voluntária da gravidez (28 de junho de 1998), e outro sobre a instituição em concerto das regiões metropolitanas administrativas (8 de novembro de 1998). No primeiro referendo participaram 31,9% dos eleitores, no segundo, na pergunta de alcance nacional, 48,12%.

O resultado segundo André Freire e Pedro Magalhães apud Trovão do Rosário:

Referendo sobre a legalização do aborto de 1998 teve abstenção de 68,1% dos eleitores licenciados; Sim 49,1% e Não 50,9%. Referendo sobre criação de regiões: Abstenção 52%; sim 46,5% e Não 63,5%; Referendo sobre criação de região na sua área de residência: Abstenção 52,4%, Sim 34,6% e Não 61,4. Em 2007 ocorreu um novo referendo sobre o aborto. A questão posta era: "Concorda com a despenalização da interrupção voluntária da gravidez, se realizada, por opção da mulher, nas 10 primeiras semanas, em estabelecimento de saúde legalmente autorizado?". Dessa vez ganhou o sim, por 59,25% contra 40,75%. Embora o resultado não fosse vinculativo pois a abstenção chegou aos 56,43% (TROVÃO DO ROSÁRIO, 2013, p. 86).

Como nos três casos a participação foi inferior à metade dos eleitores inscritos no recenseamento de forma que o resultado não foi vinculativo. Dessa forma, até a presente data Portugal teve três consultas populares por meio do referendo sendo duas delas sobre o mesmo assunto, o aborto. Foi proposto também dois referendos sobre a união europeia que não chegaram a ser realizados em virtude do posicionamento contrário do Tribunal constitucional Português. O primeiro se referindo ao tratado de Amsterdã e o segundo tratando do tratado de Roma, documento tal referente ao tratado que institui uma Constituição para a Europa.

Só que a consulta não foi realizada com fundamento da inconstitucionalidade da pergunta formulada e decisão do Tribunal Constitucional Português.

Em Portugal é uma prerrogativa para uma consulta popular ir a *referendum* a passagem pelo Tribunal Constitucional o que dificulta o processo democrático. Para Amado (2013, p. 1) Se referindo a referendo locais:

Razões sociológicas poderiam ser avançadas para justificar a triste sina do referendo local — de resto, o referendo nacional tem sido identicamente infortunado, entre as tentativas abortadas pela "censura" do Tribunal Constitucional as perguntas formuladas, e a verificação de um absentismo crescente. No entanto, o alheamento que os referendos nacionais tem enfrentado não pode ser indicado como explicação do fracasso do mecanismo do referendo local porque, pura e simplesmente, este nem chega a realizar-se, na esmagadora maioria das vezes. De resto, a mobilização das populações relativamente a decisão de questões de "relevante interesse local" será sempre tendencialmente muito superior a que tange as questões colocadas ao nível nacional — tanto mais que o referendo não é meramente consultivo mas deliberativo[12] e, desde que o numero de votantes seja superior a metade do universo eleitoral, o seu resultado vincula o órgão autárquico competente (cfr. o artigo 219o/2 da LORL). São, assim, factores de natureza técnico-jurídica a perfilarem-se como principais impeditivos da realização de referendos locais.

As questões submetidas a referendo local, tal como aquelas que são enunciadas em referendo nacional, passam obrigatoriamente pelo crivo do Tribunal Constitucional. De facto, ainda que o artigo 240o da CRP não contenha qualquer referência a este procedimento, o artigo 223o/2/f) da CRP exige a sua intervenção. Sem querer erigir o Tribunal Constitucional em "força de bloqueio" desta forma de

democracia participativa ao nível local, deve observar-se que este órgão de soberania tem usado de critérios particularmente severos na apreciação dos pedidos que lhe são apresentados, rechaçando-os fundamentalmente com base em dois tipos de argumentos: inconstitucionalidade e ilegalidade da iniciativa por ausência de competência (exclusiva, ate 1997) dos órgãos autárquicos, e/ou falta de clareza da pergunta.

Assim, entende a autora que essa submissão a corte constitucional dificulta a realização de referendo locais e nacionais. Vieira (2009), em sua dissertação de mestrado, entende que Portugal é um país com democracia jovem, onde dentro da sociedade ainda existe o debate sobre o uso dessa ferramenta de democracia directa em assuntos de interesse nacional dando como exemplo a discussão sobre a convocação ou não de uma consulta para ratificar o Tratado Constitucional Europeu.

3.2.3 Iniciativa popular em Portugal

A lei 17/2003 trata da iniciativa popular de leis em Portugal, regulando o art. 167 da constituição portuguesa. São titulares do direito de iniciativa do art. 2 nos termos da lei nº17/2003 os cidadãos definitivamente inscritos no recenseamento eleitoral.

Para o art. 3º podem ser objeto de iniciativa popular todas as matérias, salvo, às alterações à Constituição, às reservadas pela Constituição ao Governo, às reservadas pela Constituição às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira, à do artigo 164.º da Constituição, com exceção da alínea i), as amnistias e perdões genéricos, as que revistam natureza ou conteúdo orçamental, tributário ou financeiro.

Em Portugal, assim como no Brasil, não existe iniciativa de alteração da Constituição, o que no Brasil denomina-se emenda a constituição. A lei volta a proibir leis que aumentem os gastos públicos e violem os princípios constitucionais. A iniciativa de lei em Portugal deve conter um mínimo de 20 mil assinaturas de cidadãos eleitores. A investigação não encontrou nenhuma lei de iniciativa popular de âmbito nacional em Portugal.

Na lei portuguesa, existe permissão para que a assinatura seja eletrônica ou papel (art 6º 2). No art 6º -3 a lei permite a submissão da iniciativa legislativa através de plataforma eletrônica disponibilizada pela Assembleia da República, que garanta a validação das assinaturas. Seria formada uma comissão de representantes do projeto em número mínimo de 5 e máximo de 10. Tal comissão funciona como uma defensora do projeto. Após essa comissão o projeto vai para o presidente da assembleia da república e depois ao congresso para deliberação. O projecto caduca com a legislatura.

3.3 DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS DOS INSTITUTOS DA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EM PORTUGAL E NO BRASIL

Portugal e Brasil são Estados Constitucionais com características próprias e com algumas semelhanças e diferenças em suas legislações. Portugal é um Estado unitário presidencialista, o Brasil é uma federação também presidencialista. A constituição Portuguesa é de 1976, a Brasileira de 1988. No Brasil o sistema é bicameral possuindo câmara dos deputados que representa o povo e Senado federal que representa os Estados, em Portugal é unicameral, só a assembleia Nacional.

A alteração constitucional na Constituição Portuguesa é chamada de Revisão, aqui no Brasil a terminologia é Emenda, e a revisão foi um período pré-determinado pelo constituinte e que no Brasil já ocorreu em 1994 em sessão unicameral conforme o art 3º da ADCT. Portugal tem referendo local, regional e nacional. No Brasil só há referendos e plebiscitos nacionais. A única possibilidade de ocorrer um plebiscito local ou estadual é no caso de separação ou união de Estados com outros Estados ou divisão de municípios e de municípios que poderia ser feita uma consulta a população diretamente interessada.

Nesse trabalho não se discutem plebiscitos e referendos locais ou regionais, somente plebiscitos e referendos de interesse nacional. No tocante à iniciativa popular no Brasil alguns Estados e municípios possuem tal possibilidade, mas para verificação disso seria necessário ler a lei orgânica de mais de 5.000 (cinco mil) municípios e das

constituições dos 27 Estados incluindo o Distrito Federal, algo impossível nessa dissertação. Entre as peculiaridades dos institutos, em Portugal não existe a figura do plebiscito que é o mesmo que referendo. Outra diferença é que em Portugal o voto é facultativo, já no Brasil o voto é obrigatório.

Sobre a obrigatoriedade do voto ao analisar 232 países no mundo, 205 adotam voto facultativo (todos do G8); 24 adotam voto obrigatório (13 na América Latina); 1 adota um sistema misto (só para presidente) - Áustria. Ambos os países tratam com pertinência e completude os institutos do referendo, plebiscito e iniciativa popular. A Constituição portuguesa dispõe em vários de seus dispositivos sobre referendo e iniciativa popular. A constituição brasileira do mesmo jeito trata da matéria e da organização do referendo, plebiscito e iniciativa popular.

No Brasil a matéria foi regulada pela lei 9.709/1978, já em Portugal a lei nº 15-A/98 regulamentou o referendo. Em Portugal, o texto legislativo é mais criterioso pois exclui expressamente as matérias que não podem ser objeto de referendo, as do art. 3º da lei 15-A. No Brasil, não existe matéria a princípio excluída de referendo ou plebiscito, salvo as do Art. 60 §4º(cláusulas pétreas), determina ainda que apenas a matéria levada a referendo ou plebiscito tem que ter “relevância nacional” ficando a critério do congresso nacional brasileiro definir essa “relevância nacional”.

Outra diferença é que em Portugal o referendo pode ser convocado por um grupo de eleitores organizados e no Brasil não há essa possibilidade, quem convoca é o Poder legislativo ou Executivo. Em Portugal há também a possibilidade do Presidente e o legislativo convocarem, só que o cidadão também pode, tendo, portanto, o poder de iniciativa.

Vê-se dessa forma que o processo em Portugal é mais democrático. Em Portugal, para o prosseguimento do referendo este deve obrigatoriamente passar pelo Tribunal Constitucional segundo o art. 26 e 27 da lei 15-A. No Brasil, não existe previsão legal que o tribunal constitucional se pronuncie sobre a consulta. Em Portugal, esse pronunciamento é requisito da sequência do referendo, pois o Presidente da República está obrigado, antes de qualquer decisão sobre a convocação ou não, a submeter a proposta à apreciação do Tribunal Constitucional.

No Brasil, um projeto de referendo ou plebiscito pode até chegar ao Tribunal constitucional, mas não como regra procedimental. Já em Portugal, o referendo só tem efeito vinculativo se mais de 50% dos eleitores licenciados votarem a favor da proposta do referendo. No Brasil, essa exigência não existe pois conforme já afirmado o voto é obrigatório e o resultado é somente daqueles que votaram no plebiscito ou referendo.

Tanto no Brasil como em Portugal a questão posta só pode versar sobre um assunto, só que em Portugal existe uma limitação de no máximo três perguntas. No Brasil não existe a limitação do número de perguntas, mas somente deve versar sobre um assunto. Em Portugal a legislação proíbe a convocação em casos de anormalidade política. Na República Federativa Brasileira não há proibição quanto à convocação em época do estado de defesa ou de sitio.

Em Portugal, é proibida a convocação em época de eleições gerais, no Brasil não há essa proibição, portanto um plebiscito e referendo poderiam ser realizados em épocas de eleição o que inclusive diminuiria os custos.

CONCLUSÃO

Esse estudo assumiu como objetivo entender qual a experiência de Portugal e Brasil nos mecanismos de participação direta da população nos regimes democráticos, referendo, plebiscito e iniciativa popular.

Para tal, o trabalho apoiou-se em uma pesquisa bibliográfica e documental utilizando-se livros, leis, Constituições, artigos científicos, documentos oficiais que permitiu identificar as consultas populares ocorridas nos dois países.

Realizou-se em primeiro uma revisão bibliográfica sobre o tema. Essa revisão permitiu discutir a democracia na visão de diversos autores consagrados e o que pensam sobre o processo democrático.

Por conseguinte, discutiu-se a democracia, sua origem e evolução desde a Grécia antiga, percorrendo o modelo representativo até os dias atuais. Na Grécia a democracia era restrita e eram excluídos mulheres, estrangeiros e escravos. A democracia ressurgiu oriunda dos movimentos revolucionários do século XVII e XVIII e se disseminou no mundo com o modelo representativo.

O estudo também demonstrou que não há dúvidas de que hoje os partidos políticos são imprescindíveis ao processo democrático, não somente porque propagam a multiplicidade de interesse e aspirações dos distintos grupos sociais, sobretudo, porque competem para a formação da opinião pública, o recrutamento de líderes, a seleção de candidatos e a mediação entre o governo e o povo.

Foram abordados outros mecanismos da democracia semidirecta utilizados no mundo com prevalência do recall e o veto popular. Esses mecanismos não são previstos em Portugal nem no Brasil.

Eleições periódicas, liberdade de imprensa, culto, associação, religião junto com a igualdade no voto são alguns dos requisitos fundamentais de uma democracia. Os instrumentos da democracia semidireta auxiliam os governos a tomar decisões democráticas. Mas, às vezes, esse referendo pode ser fraudado e não proporcionam condições para escolha da melhor proposta pelo eleitorado.

Na Europa, analisou-se a Constituição de França, Suíça, Alemanha, Itália, Espanha e Áustria, países com sistemas jurídicos similares ao de Portugal. Na América analisou-se a constituição dos Estados Unidos da América, Uruguai, Argentina, Bolívia,

Colômbia, Chile, Cuba, Peru, Uruguai e Venezuela. A doutrina sobre o assunto também foi integrada ao estudo.

Nos países da América Latina percebeu-se que várias vezes os instrumentos da democracia semidirecta são usados para legitimar um presidente com mandato questionado. Exemplos são de países como o Cuba e Venezuela que usam tais instrumentos para consolidar governos autoritários.

No estudo destacou-se a Suíça como país com grande quantidade de consultas populares, e depois a Itália e França na Europa como países com maior quantidade de consultas populares. Na América, os Estados Unidos realizam muitas consultas a nível local e estadual e o Uruguai, com boa quantidade de consultas nacionais e boa utilização de mecanismos da democracia semidirecta.

Dessa forma, a pesquisa nas Constituições de vários países concluiu que diversos países do mundo hoje dispõem de mecanismos de consulta popular em seus textos legais, mas em muitos países os instrumentos permaneçam pouco utilizados.

Ao realizar o objetivo principal deste trabalho, qual seja, verificar a prática dos mecanismos de consulta popular em Portugal e no Brasil a investigação mostrou que pouco foram as vezes que os instrumentos de consulta popular ou da democracia semidireta foram utilizados nos países. Assim, nos países objeto dessa investigação, a diferença dos institutos reside no fato de que em Portugal não existe plebiscito e no Brasil existe referendo para confirmação de ato legislativo e o plebiscito é votado antes da proposta de criação da lei.

Em Portugal só ocorreram três referendos nacionais sendo dois deles versando sobre o mesmo tema, aborto. Outras duas consultas foram requeridas só que tiveram negado a possibilidade de realização de referendo em virtude da decisão do Tribunal Constitucional Português.

No Brasil após a Constituição de 1988 só ocorreu um plebiscito sobre as formas de governo em 1993, um referendo sobre o desarmamento em 2002 e quatro leis de iniciativa popular a nível nacional sobre questões de relevante interesse nacional.

Tais leis se referiam a tornar crime hediondo o homicídio qualificado, uma lei que criou o fundo nacional de habitação popular e outras duas referentes às punições de gestores e a proibição na participação de eleições.

Com base na experiência portuguesa e brasileira da democracia semidirecta procurou-se traçar um paralelo verificando os aspectos comuns e distintos entre os

institutos dos dois países. Com a análise dos instrumentos de ambos os países demonstrou que o referendo em Portugal necessita da análise prévia do Tribunal Constitucional algo que não ocorre no Brasil.

A convocação de referendo pode partir da população o que não ocorre no Brasil pois nele sempre quem convoca é o congresso nacional. Outra diferença é que Portugal dispõe expressamente de matérias que não podem ser objeto de referendo o que não ocorre expressamente no Brasil.

Assim, a disposição legislativa e Constitucional em Portugal parece mais bem detalhada que no Brasil, pois determina as matérias excluídas da apreciação do referendo além de possibilitar a propositura de referendo pela população.

Dentre as diferenças e semelhanças verificadas nos países cita-se que no Brasil os cidadãos não possuem iniciativa de referendo, só possuindo nos termos da Constituição Federal de 1888 a iniciativa de lei. Por isso, o sistema português parece ser mais democrático pois possibilitaria a sociedade organizada propor referendo ou plebiscito sobre assuntos mais relevantes do Estado.

Além disso, importante mencionar que Portugal assim como o Brasil tem condições de incrementar a democracia representativa juntamente com a democracia semidireta, usando por exemplo o referendo, diminuindo assim o espaço democrático existente entre cidadãos e decisões importantes que afetam as vidas de todo o povo.

Por conseguinte, verificou-se que surge a necessidade de meios de democracia direta serem incorporados ao modelo de democracia ocidental representativa. Essa relação democracia direta e democracia representativa tem como objetivo melhorar a democracia.

Esse talvez seja o grande desafio da democracia moderna, aperfeiçoar os dispositivos constitucionais democráticos para escutar a população sobre os assuntos de seu interesse. Identificou-se que tanto em Portugal como no Brasil, apesar de possuírem os mecanismos da democracia direta, o fazem com pouca frequência.

Dessa forma, a pesquisa demonstrou que embora previstos constitucionalmente e regulamentados em leis orgânicas, Portugal e lei ordinária no Brasil os instrumentos de consulta popular são pouco utilizados.

Os motivos para a pouca utilização desses institutos não são claros, o que é uma limitação desse estudo, mas pode-se inferir alguns como o medo das decisões

emanadas no povo fora do círculo dos políticos profissionais e o alto custo das consultas populares.

No entanto com a internet abre-se a possibilidade de usar meios eletrônicos para subscrever assinatura de projetos de lei de iniciativa popular e num futuro até votar as próprias leis se forem dadas condições para tal. O trabalho não pretende esgotar todo o estudo do tema, sendo necessário serem feitas outras investigações sobre o assunto.

Isso posto, a investigação contribuiu ao discutir a democracia semidirecta e seu uso no mundo, além de demonstrar a necessidade de mais uso de mecanismos de consulta popular em Portugal e no Brasil como forma de alinhar o pensamento do eleitor e as decisões de maior relevância.

Sugere-se como alternativa de modo a viabilizar as consultas populares o uso de meios eletrônicos de forma a auxiliar os parlamentos na tomada de decisões mais importantes do país. E ainda, petições públicas e projetos de lei com assinatura digital por meio da internet como mecanismo que possam tornar a democracia semidirecta uma realidade mais constante em ambos os países.

Verificando a sociedade atual por meio de participação nas mídias sociais percebe-se que os cidadãos estão cada vez mais defendendo uma democracia e uma cultura mais participativa, o que reflete a própria ação da sociedade civil na informação e na cultura digital, promovendo sua participação no que se denomina redes sociais.

Acredita-se ser fundamental importância a participação social no debate sobre o futuro da democracia portuguesa e brasileira, já que isso traz desdobramentos reais para o desenvolvimento da sociedade.

Uma das possibilidades para um melhor arranjo da democracia semidirecta é aliar os institutos do referendo, plebiscito e iniciativa popular com os meios eletrônicos de participação.

O governo eletrônico ou democracia virtual consiste no uso de instrumentos tecnológicos para o aumento de eficiência do poder público, onde o cidadão tem um maior acesso aos serviços públicos e a publicidade das informações prestadas ao cidadão.

Termos como teledemocracia ou democracia eletrônica consistem em uma aplicação dos meios eletrônicos para o exercício dos direitos políticos e se encaixa muito bem com os instrumentos da democracia semidirecta.

Na teledemocracia abre-se espaço para o uso dos instrumentos de participação popular de maneira mais fácil que o voto tradicional. A votação seria mais ágil por meio dos instrumentos eletrônicos do que a eleição normal que tem um procedimento de custo muito elevado para o Estado.

O acompanhamento das ações públicas também seria facilitado com a disposição de informações nas plataformas eletrônicas. Essa é uma tendência da democracia do século XXI. Usar as plataformas digitais como forma de permitir uma maior participação do eleitor.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat; AQUINO, Jakson (Org). **Estado, Cidadania e Políticas Públicas**. Fortaleza: Edições UFC, 2002.
- ANDRADE, Elza Maria de; FELIPE, Laudeci Bezerra. **Fidelidade partidária: o partido político e sua constitucionalidade**. Monografia. Gestão Pública Legislativa. UPE – Faculdade de Ciências e Tecnologia de Garanhuns. 2008.
- ARGENTINA. **Lei nº 432**, de 27 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=432&txtAno=2001&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: janeiro/2018.
- AUSTRIA. **Constituição Federal**.
<http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=52166> Acesso em: janeiro/2018.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BACKES, Ana Luiza. Uso do referendo em diferentes países. **Revista Estudo**. Brasília-DF, 2005.
- BBC. **Crise no Brasil vai piorar antes de melhorar, diz 'Financial Times'**. 2015. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/03/150323_economia_ft_editorial_hb Acesso em: abril/2017.
- BEÇAK, Rubens. **Democracia: Hegemonia e Aperfeiçoamento**. Saraiva, São Paulo, 2014.
- BECKER, Paula; RAVELOSON, Jean-Aimé A. **What is democracy?** Realized by KMF-CNOE & NOVA STELLA, 2008.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. São Paulo: Atica, 1991.
- BIANCHINI, José Mauro. Operação Lava Jato pode se transformar em frustração. **FolhaMax**, 2015. Disponível em: <http://www.folhamax.com.br/opiniao/operacao-lava-jato-pode-se-transformar-em-frustracao/68598> Acesso em: maio/2017.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Elsevier. Rio de Janeiro 2004.
- _____. **O futuro da democracia**. 11 Ed. Paz e terra. São Paulo, 2008.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo, Malheiros, 2005.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 22 ed. Malheiros. São Paulo, 2002.

BOULOS, Guilherme. **Boulos: da crise política à crise social**. Rede Brasil Atual, 2016. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/02/boulos-da-crise-politica-a-crise-social-2064.html> Acesso em: março/2017.

BOTELHO, Catarina Santos. **A História Faz A Constituição Ou A Constituição Faz A História? – Reflexões Sobre A História Constitucional Portuguesa**. RIDB, Ano 2 (2013), n° 1 p. 230-247. http://cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/01/2013_01_00229_00247.pdf Cuest. Const. no.16 México ene./jun. 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: janeiro/2018.

_____. **Lei n. 9709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm Acesso em: janeiro/2018.

_____. **Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9478.htm Acesso em: janeiro/2018.

_____. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18142.htm Acesso em: janeiro/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Audiência Pública**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude> . Acesso em: janeiro/2018.

_____. **Lei nº 10.826**, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.826.htm Acesso em: janeiro/2018.

CANOTILO, JJ. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Lisboa. Almedina, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam. **Política e Sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

CARDOSO, Christiane Nogueira Travesedo. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações – Controladoria Geral da União, 2005. Disponível em:

http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/MH_Christiane_Nogueira_T-Cardoso.pdf Acesso em: abril/2017.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. **Comunicação & Informação**, v. 15, n. 2, p. 149-161, 2012.

CHUEIRI, Vera. *Karam de, e miguel g. godoy em constitucionalismo e democracia—soberania e poder constituinte concluem*. **Revista Direito GV**, São Paulo 6(1) | P. 159-174 | JAN-JUN 2010. São Paulo.

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. São Paulo. Lua Nova-Cedec, 1993.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada a dos modernos**. São Paulo: Atlas, 2015.

DAHL Robert A. **A democracia e seus críticos**. Editora Martins Fontes. São Paulo: 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ESPANHA. **Constituição Federal**. Disponível em: http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf Acesso em: janeiro/2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Saraiva. São Paulo. 2005.

FEDALTO, Thayse; EDUARDO BORGES, Araújo e João Marcos Silva Fernandes. Instrumentos de democracia direta na América Latina: uma breve incursão no direito comparado. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**. Curitiba-Paraná, 2012.

FONSECA, Ana Mónica. A Constituição de 1976 A visão de Bona. RELACOES INTERNACIONAIS MARÇO : 2016 **49** [pp. 011-026].
<http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n49/n49a02.pdf>

FRANÇA. **Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> Acesso em: janeiro/2018.

FRIEDMANN, Thomas L. A democracia está em recessão. **O Globo**, 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/a-democracia-esta-em-recessao-15375733> Acesso em: janeiro/2018.

GARCÍA, Y. C. **Regime Político e Qualidade das Leis em Cuba**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 11, n. 17, p. 85-121, jul.-dez. Disponível em: <http://>

consulta.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periódicas/cadernos/arquivos/pdfs/17/yoel_carillo.pdf. Acesso em: janeiro/2018.

GOMES, Carla Amado. **Instituto de ciências jurídico-políticas da Universidade de Lisboa**. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/351-190.pdf>. Acesso em: 12/06/2017.

GOMES, Luis Flavio. **Democracia direta e “recall”**. Disponível em <http://luizflaviogomes.com/democracia-direta-e-recall/> São Paulo. Acesso em: 12/06/2017.

HABERMAS, Jürgen. **Theorie des Kommunikativen Handelns**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981.

HUNTINGTON, Samuel P. A **Terceira Onda**: A democratização no final do século XX. Editora Atica. São Paulo, 1994.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOURENÇO, Iolando; ESPOSITO, Ivan Richard. Lava Jato, crise política, impeachment e disputa entre Poderes marcaram 2016. **EBC Agência Brasil**, 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/retrospectiva-politica-2016> Acesso em: março/2017.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**. vol.10 no.2 Florianópolis July/Dec. 2007.

MENDES Gilmar Ferreira e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de direito constitucional*. 9 ed. Editora Saraiva. Saraiva, 2014.

MILL, J. S. Representative Government. In: _____. **On Liberty and Other Essays**. Nova York: Oxford University Press, 1998.

MIRANDA, Jorge. O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa. **Cuest. Const.** no.19 México jul./dic. 2008.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2009.

MIRANDA, Jorge. **A Originalidade E As Principais Características Da Constituição Portuguesa**. Cuest. Const. no.16 México ene./jun. 2007. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100008.

MORAES, Alexandre de. KIM, Richard Pae(orgs). **Cidadania**: Democracia, cidadania e ativismo judicial. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito de participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais. Rio de Janeiro. Renovar, 1992.

MPF, Ministério Público Federal. **Operação Lava Jato**. 2017. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html> Acesso em: abril/2017.

NUNES JR. Amandino Teixeira. **Experiências de referendos populares no brasil e em outros países Colômbia**. Biblioteca digital da câmara dos deputados. Centro de documentação e informação. Coordenação da biblioteca. [http://bd. Câmara.gov.br](http://bd.Câmara.gov.br). 2005.

PERU. Constituição Federal. Disponível em: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/constitucion.nsf/$$ViewTemplate%20for%20constitucion?OpenForm) Acesso em: janeiro/2018.

PORTUGAL. **Constituição Federal de Portugal de 1976**. Disponível e: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> Acesso em: janeiro/2018.

PORTUGAL. Lei nº 16-A/98. **Lei Orgânica do Regime do Referendo**. Diário da República n.º 79/1998, 1º Suplemento, Série I-A de 1998-04-03. Lisboa. 1998. Disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/186934/details/normal?p_p_auth=sbr1PkWp. Acesso em: 11 nov. 2017

RABELO, Raquel Santana. Referendo: Análise Comparativa Portugal e Brasil e Legitimidade da Atuação Prévia do Tribunal Constitucionalreferendo: Análise Comparativa Portugal e Brasil e Legitimidade da Atuação Prévia do Tribunal Constitucional. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 1, n. 1, p. 282-309, 2015.

RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 205-230, 2014.

REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador. **Revista Eleitoral TRE/RN – Volume 26**, 2012. Disponível em: http://www.tre-rn.gov.br/arquivos/REBOUCAS_Poder_economico.pdf. Acesso: 20 jun. 2017.

RIBEIRO, Hécio. **A iniciativa popular como instrumento da democracia Participativa**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.

ROSÁRIO. Pedro Trovão do. **A democracia semidirecta em Portugal**. Madrid: Editora Universitas S.A., 2013.

SALGADO, Eneida Sesirre. Direito Constitucional Brasileiro: Teoria Constitucional. volume 1. **Editora Revista dos Tribunais**. São Paulo, 2014.

SANTANO, Ana Cláudia. **Os partidos políticos**. 2007. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28048-28058-1-PB.pdf>. Acesso: 20 maio 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa(orgs) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Ana Lúcia Gaudio dos. **A Fidelidade Partidária no Brasil: gênese, histórico e consolidação**. 2009. 55 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Administração Judiciária) – ESMEC - Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará, UVA - Universidade Vale do Acaraú, Fortaleza, 2009.

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. **Journal of democracy**, v. 2, n. 3, p. 75-88, 1991.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Unesp. São Paulo: 2017.

SENNA, Naira Gomes Guaranho de. Iniciativa popular de lei: o cidadão em cena. **REDAP – Revista de Direito da Administração Pública**, vol. 1, n. 1, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed Malheiros. São Paulo, 2004.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. **Breves Comentários a Constituição Federal do Brasil**. volume 1. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2002.

THE ECONOMIST. Democracy continues its disturbing retreat. 2018. Disponível em: <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21> Acesso em: janeiro/2018.

URBINATI, Nadia. Tradução de Pedro Galé e Vinicius de Castro Soares. Crise e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 28 N° 82**. junho/2013. <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso em: janeiro/2018.

VEIGA. Luciana Fernandes; Sandra Avi dos Santos. O referendo das armas no Brasil: estratégias de campanha e comportamento do eleitor. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.23 no.66 São Paulo Feb. 2008.

VENTURELLI, Carlos Magno dos Reis. **Operação Lava Jato, um precedente histórico: repercussão concorrencial e penal**. Brasília: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2016.

VIEIRA, Pedro Capra. **Referendo: Mecanismo de Democracia Direta no Espaço**

Europeu. Portugal: Universidade do Porto, 2009. disponível em : <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/20294/2/mestpedrovieirareferendo000084696.pdf> Acesso em: janeiro/2018.

VIEIRA, Reginaldo de Souza e Pereira, Juliano Santos. As garantias de participação popular através dos institutos da democracia semidireta: um estudo comparativo sobre o plebiscito, referendo e iniciativa popular no brasil e na Itália. **XIII seminário internacional: demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. IX mostra internacional de trabalhos científicos.** 2016.. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewfile/15804/3703>. acesso em 31 de marca de 2017.

TOCQUENVILLE, Alexis de. **A democracia na América: sentimentos e opiniões.** Martins Fontes. São Paulo, 2014.