

FDV/ES
MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS
CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

JAQUELINE COUTINHO SAITER

DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO:
A evolução das dimensões da democracia
nas Constituições brasileiras

Vitória - ES
2005

FDV/ES
MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS
CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS

JAQUELINE COUTINHO SAITER

DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO:
A evolução das dimensões da democracia
nas Constituições brasileiras

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da FDV, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais - Área de concentração: Direitos Constitucionais Fundamentais (Direito Constitucional), sob a orientação da Professora Doutora Cristiane Mendonça.

JAQUELINE COUTINHO SAITER

DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO:

**A evolução das dimensões da democracia
nas Constituições brasileiras**

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Doutora Cristiane Mendonça (Orientadora)

Prof.

Prof.

Vitória, ES, ____ de _____ de _____.

Dedico esta dissertação:

A minha família, em especial aos meus pais e aos meus irmãos, que, com muita paciência e compreensão, contribuíram para a conquista dessa nova etapa da minha vida;

A Daniel R. Hertel, companheiro de todos os momentos;

A todos aqueles que, de qualquer forma, participaram da minha trajetória acadêmica.

Agradeço à Profª. Doutora Cristiane Mendonça, minha orientadora nesta dissertação, pela atenção sempre dispensada e, mormente, pelo conhecimento jurídico compartilhado.

Agradeço, outrossim, aos demais integrantes da Banca Examinadora pela gentileza em aceitar o convite para participar da minha defesa.

Agradeço, *in memoriam*, ao Prof. Renato José Pacheco, que pelos desígnios da vida não pôde estar presente em todas as fases dessa dissertação, mas que muito me incentivou para a sua construção.

"Raça degenerada somos nós, que renegamos as glórias tão vívidas do nosso passado, rasgamos as páginas mais brilhantes de nossa história, e cobrimos de insultos uma geração inteira para sobre as ruínas de sua reputação erguer o vulto dos ídolos do dia".

F. I. Marcondes Homem de Mello.

"Uma Constituição não é apenas e tão somente um texto jurídico; é, também, a expressão de uma situação de desenvolvimento cultural de um povo".
Márcio Diniz.

RESUMO

Trata da evolução das dimensões da democracia nas Constituições brasileiras, ou seja, da análise das diversas acepções que a democracia apresentou na história constitucional do Brasil. Parte, inicialmente, da compreensão de que a democracia constitui uma produção cultural, decorrente do conjunto de fatores sociais, políticos, jurídicos, econômicos e culturais que formam uma sociedade. Aborda, em seguida, as três dimensões que a democracia assume, quais sejam, a política, a jurídica e a principiológica. Analisa, primeiramente, a dimensão política, que qualifica a democracia como modalidade de regime político. Num segundo momento, trata da dimensão jurídica, que compreende a democracia como direito fundamental. Por fim, traz a dimensão principiológica, marcada pela qualificação da democracia como princípio constitucional. Essa dimensão, em particular, é subdividida em dois princípios: o democrático representativo e o democrático participativo. Uma vez alinhavado o arcabouço teórico, passa a abordar a aplicação das três dimensões da democracia nas Constituições brasileiras. Inicia com o estudo das Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937, nas quais a democracia é contextualizada como regime político; em seguida, trata das Constituições de 1946 e de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969, que adotam a democracia como direito fundamental; num terceiro momento, aborda a Constituição de 1988, na qual a democracia pode ser reputada como princípio constitucional. Analisa, ainda, o conteúdo da democracia nas respectivas constituições, sempre considerando os fatos políticos determinantes de cada época. Conclui, ao final, de maneira circunstanciada, destacando a construção evolutiva da democracia na história constitucional brasileira.

ABSTRACT

Treats of the evolution of the dimensions of the democracy in the Brazilian Constitutions, in other words, of the analysis of the several meanings that the democracy presented in the constitutional history of Brazil. Leaves, initially, of the understanding that the democracy constitutes a cultural production, due to the group of factors social, political, juridical, economical and cultural that form a society. Approaches, soon afterwards, the three dimensions that the democracy assumes, which are the politics, the juridical and beginning. Analyzes, firstly, the political dimension, that it qualifies the democracy as modality of political regime. In a second moment, treats of the juridical dimension, that understands the democracy as fundamental right. Finally, brings the dimension as the beginning, marked by the qualification of the democracy as constitutional beginning. That dimension, in matter, is subdivided in two beginnings: the democratic representative and the democratic of the participation. Once tacked the theoretical outline, the research starts to approach the application of the three dimensions of the democracy in the Brazilian Constitutions. Begins with the study of the Constitutions of 1824, of 1891, of 1934 and of 1937, in which the democracy is allocated as political regime; soon afterwards, treats of the Constitutions of 1946 and of 1967 and of the Constitutional Amendment of 1969, that adopt the democracy as fundamental right; in a third moment, it approaches the Constitution of 1988, in the which the democracy can be considered as constitutional beginning. Analyzes, still, the content of the democracy in the respective constitutions, always considering the decisive political facts of each time. Conclude, at the end, of way circunstanciada, detaching the evolutionary construction of the democracy in the Brazilian constitutional history.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. - Artigo

Dec. - Decreto

EC - Emenda Constitucional

CI/24 - Constituição Política do Império do Brasil de 1824

CR/91 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

CR/34 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

CR/37 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

CR/46 - Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

CR/67 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

EC n.º 1/69 - Emenda Constitucional n.º 1 de 1969

CR/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO II – DEMOCRACIA, CULTURA E CONSTITUIÇÃO.....	20
2.1 DEMOCRACIA: UMA CONSTRUÇÃO CULTURAL.....	20
2.1.1 Formação cultural da democracia.....	21
2.1.2 Formação intelectual da democracia.....	22
2.1.3 Horizontalidade da democracia.....	23
2.2 DEMOCRACIA: UMA IMPOSIÇÃO CULTURAL.....	24
2.2.1 Imposição cultural da democracia.....	24
2.2.2 Verticalidade da democracia.....	25
2.3 DEMOCRACIA: UMA COMPILAÇÃO CONCEITUAL.....	26
2.3.1 Influências conceituais estrangeiras.....	26
2.3.2 Universalidade conceitual.....	28
2.4 DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO CULTURAL E CONSTITUCIONAL.....	29
CAPÍTULO III – DIMENSÕES DA DEMOCRACIA.....	32
3.1 DIMENSÃO POLÍTICA DA DEMOCRACIA.....	34
3.1.1 Democracia como regime político.....	35
3.1.2 Modalidades de democracia.....	42
3.2 DIMENSÃO JURÍDICA DA DEMOCRACIA.....	46
3.2.1 Gerações dos direitos fundamentais.....	48
3.2.2 Democracia como direito fundamental.....	51
3.3 DIMENSÃO PRINCIPIOLÓGICA DA DEMOCRACIA.....	57
3.3.1 Democracia como princípio constitucional.....	59
3.3.2 Princípio democrático: acepção clássica.....	64
3.3.2.1 Conceito.....	64
3.3.2.2 Subprincípios.....	68
3.3.2.2.1 <i>Princípio da soberania popular</i>	68

3.3.2.2 <i>Princípio da representação popular</i>	71
3.3.2.3 Institutos afins.....	75
3.3.2.3.1 <i>Direito de sufrágio</i>	75
3.3.2.3.2 <i>Sistema eleitoral</i>	84
3.3.3 Princípio democrático participativo: nova acepção	93
3.3.3.1 Princípio da participação popular.....	94
3.3.3.1.1 <i>Conceito</i>	94
3.3.3.1.2 <i>Formas de participação</i>	100
3.3.3.2 Princípio da participação legislativa.....	103
3.3.3.2.1 <i>Conceito</i>	103
3.3.3.2.2 <i>Instrumentos</i>	104
3.3.3.3 Princípio da participação administrativa.....	110
3.3.3.3.1 <i>Conceito</i>	110
3.3.3.3.2 <i>Instrumentos</i>	112
3.3.3.4 Princípio da participação jurisdicional.....	116
3.3.3.4.1 <i>Conceito</i>	116
3.3.3.4.2 <i>Instrumentos</i>	118

CAPÍTULO IV – DIMENSÕES DA DEMOCRACIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....

4.1 DEMOCRACIA COMO REGIME POLÍTICO.....	127
4.1.1 Constituição Política do Império do Brasil de 1824	129
4.1.1.1 Fatos políticos.....	129
4.1.1.1.1 <i>Processo de Independência do Brasil</i>	129
4.1.1.1.2 <i>Assembléia Geral Constituinte e Legislativa</i>	133
4.1.1.2 Texto constitucional.....	139
4.1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891	145
4.1.2.1 Fatos políticos.....	145
4.1.2.1.1 <i>Proclamação da República e Governo Provisório</i>	145
4.1.2.1.2 <i>Congresso Constituinte</i>	148
4.1.2.1.3 <i>Eleições presidenciais</i>	153
4.1.2.2 Texto constitucional.....	160

4.1.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.....	160
4.1.3.1 Fatos políticos.....	160
4.1.3.1.1 <i>Revolução de 1930 e Governo Provisório.....</i>	160
4.1.3.1.2 <i>Assembléia Constituinte.....</i>	165
4.1.3.2 Texto constitucional.....	168
4.1.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.....	173
4.1.4.1 Fatos políticos.....	173
4.1.4.1.1 <i>Implantação do Estado Novo.....</i>	173
4.1.4.2 Texto constitucional.....	177
4.2 DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	183
4.2.1 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.....	184
4.2.1.1 Fatos políticos.....	184
4.2.1.1.1 <i>Deposição de Getúlio Vargas.....</i>	185
4.2.1.1.2 <i>Assembléia Constituinte.....</i>	186
4.2.1.1.3 <i>Eleições presidenciais.....</i>	189
4.2.1.2 Texto constitucional.....	191
4.2.2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.....	196
4.2.2.1 Fatos políticos.....	196
4.2.2.1.1 <i>Revolução de 1964 e o Governo Institucional.....</i>	196
4.2.2.1.2 <i>Constituinte congressional.....</i>	199
4.2.2.2 Texto constitucional.....	203
4.2.3 Emenda Constitucional n°1 de 1969	207
4.2.3.1 Fatos políticos.....	207
4.2.3.1.1 <i>Ato Institucional n.º 5 e o regime militar.....</i>	208
4.2.3.2 Texto constitucional.....	214
4.3 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.....	215
4.3.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	215
4.3.1.1 Fatos políticos.....	215
4.3.1.1.1 <i>Movimento "Diretas Já" e eleições presidenciais.....</i>	216
4.3.1.1.2 <i>Assembléia Nacional Constituinte.....</i>	219
4.3.1.2 Texto constitucional.....	223
CAPÍTULO V - CONCLUSÃO.....	229

REFERÊNCIAS.....	236
-------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

A democracia vem assumindo uma série de significados ao longo da história da humanidade. Na Grécia antiga, representava a participação popular nos assuntos do Estado. Nas Idades Média e Moderna, apresentava-se como um instrumento de limitação do poder absoluto e de proteção dos cidadãos contra a ingerência do Estado na sua vida privada. Na época contemporânea, a democracia mostra-se como ferramenta de promoção do bem comum.

Em todas essas três fases, a democracia sempre representou participação popular. O grau e a amplitude participativa, contudo, sofreram mudanças. Inicialmente, a participação popular era quase que exclusivamente legislativa, direcionada unicamente à produção das leis. Mais tarde, quando a democracia assume a natureza de instrumento popular contra o uso abusivo do poder, a participação manifesta-se na escolha dos representantes populares, aqueles responsáveis por decidir em nome do povo.

Hoje, a participação popular continua vinculada à escolha dos representantes políticos, porém encontra-se marcada por uma ampliação nunca antes vista. O povo participa não somente na atividade legislativa, elegendo os seus representantes ou propondo as leis. Participa, ainda, na função administrativa, determinando, por exemplo, as áreas sociais prioritárias em que serão aplicados os recursos públicos, e na função jurisdicional, por meio da defesa constante, junto aos órgãos jurisdicionais, dos direitos de toda a coletividade.

A ampliação participativa consolida ainda mais o significado democrático, que representa verdadeiramente a participação do povo nos assuntos do Estado. Ressalte-se, todavia, que a participação popular não se manifesta unicamente na fruição da democracia. A própria construção conceitual do instituto democrático reivindica a participação do povo. Democracia constitui, pois, uma construção cultural, resultado direto do conjunto de fatores que formam a sociedade, como os fatores sociais, políticos, jurídicos e econômicos.

As particularidades culturais de cada povo são, portanto, determinantes para o processo de construção da democracia. Cada povo, ainda que adote ou sofra influências de conceitos estranhos à sua cultura, mantém suas especificidades ao implementar um modelo democrático. Em vista disso, nesta dissertação intenta-se estudar a evolução da democracia na realidade brasileira, analisando os fatos políticos determinantes na sua construção, bem como a sua previsão nos textos constitucionais.

Para envidar tal desiderato, num primeiro momento, fez-se necessário compreender a democracia como uma produção cultural. A construção democrática, nesse contexto, decorre das manifestações culturais de um povo, que envolve elementos históricos, sociais, políticos, jurídicos, econômicos e religiosos. Não representa, pois, uma produção intelectual, ou seja, resultado do trabalho de um único indivíduo. Ao contrário, a formação democrática reivindica a participação popular, a participação coletiva. Busca-se, desse modo, horizontalizá-la.

Ainda nesse contexto, pretende-se demonstrar, nesta dissertação, que a democracia não decorre de uma imposição cultural, nem mesmo de uma compilação de conceitos. Não significa dizer que a construção democrática não possa sofrer influências de outras culturas. Na verdade, ainda que haja ingerência de outros conceitos, a construção conceitual da democracia mantém elementos culturais próprios, que acabam por promover a formação de um conceito local, particular de democracia.

A democracia decorre de uma evolução cultural, ou seja, não surge num único momento. É resultado de um longo processo construtivo, que absorve os diversos fatores culturais que se apresentam ao longo da história de um povo. Essa evolução cultural é retratada por meio dos fatos políticos, sociais, econômicos e também por intermédio da história constitucional de um povo. O instituto democrático representa, desse modo, o resultado de uma evolução da cultura e das próprias constituições.

Para compreender essa construção evolutiva da democracia, torna-se necessário, num segundo momento, analisar as três dimensões pelas quais perpassa o instituto democrático. Destacaram-se, então, as suas dimensões política, jurídica e

principiológica. Registre-se que a utilização da expressão *dimensões* dá-se em virtude de que a passagem para as etapas ou fases evolutivas seguintes não extingue as anteriores, assumindo a democracia, assim, várias acepções, que podem, inclusive, sobrepor-se e conviver juntas, de forma complementar e não hierarquizada.

Abordou-se, então, nesse momento, a dimensão política da democracia, que a qualifica como modalidade de regime político. Sob essa acepção, o instituto democrático recebe especial atenção da Ciência Política, que se preocupa primordialmente em estudar as espécies de regimes de governo existentes. Aos regimes democráticos contrapõem-se os autocráticos, que, quando permitem a participação popular, fazem-no em menor grau.

A qualificação da democracia como um regime político exige a explanação das suas três modalidades, quais sejam, a democracia direta, a democracia indireta (ou representativa) e a democracia semidireta (ou participativa). Tais espécies democráticas são classificadas de acordo com o grau de participação popular. A direta, por exemplo, permite uma ampla participação; a indireta, uma restrita participação; e a semidireta vale-se das duas modalidades anteriores, permitindo alguns instrumentos de participação direta e outros de participação indireta.

Em seguida, fez-se necessário analisar a dimensão jurídica¹ da democracia, que a aborda como um direito fundamental do homem. A democracia, então, assume a natureza de um direito fundamental, seja de primeira, segunda, terceira ou quarta geração. Em razão de sua classificação como um direito, tornou-se indispensável a exposição das diversas gerações dos direitos fundamentais. Registre-se que tal explanação teve o intento apenas de demonstrar a evolução dos direitos fundamentais, para viabilizar o enquadramento da democracia em uma das gerações.

¹ Registre-se que, embora as três dimensões da democracia encontrem-se incluídas no texto constitucional e, portanto, juridicizadas, o termo *jurídica* foi aqui utilizado no sentido de associar a democracia a um direito fundamental. De qualquer sorte, essa associação será tratada mais adiante de modo detalhado.

Abordou-se, ainda, a dimensão principiológica da democracia. Sob essa ótica, o instituto é tratado como princípio constitucional, assumindo uma natureza muito mais ampla, que vai além da sua qualificação política e jurídica. Nesse particular, há a possibilidade de divisão do citado princípio em outros dois: o democrático representativo, de acepção mais clássica; e o democrático participativo, marcando a nova acepção do princípio democrático.

O primeiro limita-se a estabelecer os métodos clássicos de participação popular, que envolve o exercício do direito de voto. Nesse tópico, são estudados os princípios da soberania popular, da representação popular, assim como o direito de sufrágio e o sistema eleitoral. Pode-se, assim, verificar que a acepção clássica do princípio democrático promove uma participação popular, mas ainda muito restrita diante da promovida pela sua nova acepção.

O segundo permite vislumbrar exatamente a ampliação que a democracia sofreu ao assumir uma dimensão principiológica. Nesse momento, a análise do princípio democrático exige uma associação ao princípio da participação popular. Afinal, trata-se do princípio democrático *participativo* e, portanto, ele estabelece uma ampliação na participação popular.

A associação entre os referidos princípios acaba por construir outros três subprincípios: o princípio da participação legislativa, o princípio da participação administrativa e o princípio da participação jurisdicional. Trata-se de extensão da participação popular às diversas áreas de atuação desenvolvidas pelo Estado: legislativa, executiva e jurisdicional. Ao se permitirem essas novas modalidades de participação, implementa-se uma ampliação do instituto democrático.

Uma vez alinhavado o arcabouço teórico, fez-se necessário aplicar as três dimensões da democracia às Constituições brasileiras. Inicia-se com o enquadramento das que tratam a democracia como regime político. Entre elas, há as Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937.

A análise da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 parte dos fatos políticos marcantes da época, como o processo de Independência do Brasil e a instalação da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa. Após a análise dos fatos políticos, passa-se a uma análise do próprio texto constitucional, por meio da qual se intenta demonstrar a classificação da democracia como regime político.

Ainda dentro da dimensão política da democracia, é qualificada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Seus principais fatos políticos são também analisados, como a Proclamação da República, a implantação do Governo Provisório, a instalação do Congresso Constituinte e a convocação das eleições presidenciais. Em seguida, procurou-se ampliar a análise para o próprio texto constitucional, demonstrando a qualificação da democracia como regime político.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 também foi avocada dentro da dimensão política da democracia. Apesar de seus fatos políticos, como o estouro da revolução de 1930 e a instalação do Governo Provisório, ditarem condutas governamentais que fugissem ao modelo democrático, a Constituição de então não deixou de premiar os cidadãos brasileiros com a previsão da adoção de um regime democrático.

O mesmo passo seguiu a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. De fato, sua aplicação foi limitada em decorrência da implantação do Estado Novo. Embora previsto no texto constitucional o regime político democrático, os atos de exceção impediram que tal propósito vingasse. Havia, na verdade, um formalismo democrático, uma vez que presente no corpo da Constituição, mas suspenso por meio de medidas governamentais marcadas pela arbitrariedade e pelo autoritarismo.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, a seu turno, marca o início de uma nova fase no processo democrático brasileiro. Nesse momento, passa-se para uma nova dimensão: a democracia é tratada pela referida Constituição como um direito fundamental. Isso pode ser corroborado pela ampliação do rol dos direitos e garantias fundamentais, que, embora previsto em outros textos constitucionais, não havia recebido a mesma atenção agora dispensada.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 também são classificadas dentro da dimensão jurídica da democracia, uma vez que a associam a um direito fundamental. Ressalte-se que os textos constitucionais classificados nessa dimensão não renegam a natureza política da democracia. Na verdade, a idéia de democracia é ampliada, associando-a a um direito fundamental. De qualquer sorte, o regime político democrático já está consolidado e não constitui objeto dessa dimensão.

Somente com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como se verá ao longo do trabalho, a democracia assumiu a dimensão de princípio constitucional. O movimento *Diretas Já*, as eleições presidenciais e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte são fatos determinantes na reformulação do instituto democrático. A democracia, nesse momento, transmuda-se em princípio democrático.

Ao final, após a classificação e a análise da democracia em todas as Constituições brasileiras, esboçou-se uma conclusão circunstanciada sobre todo o exposto, demonstrando o processo evolutivo pelo qual passou a democracia no Brasil. Apresentou-se, assim, o instituto democrático como sendo objeto de uma lenta construção social, que segue o ritmo da história do seu país, assim como os valores culturais do seu povo.

Enfatizou-se, então, a necessidade de compreensão de que a democracia encontra-se em constante construção e que, mesmo estando prevista no texto constitucional vigente, pode vir a sofrer modificações. Em vista disso, esta dissertação está longe de exaurir as discussões sobre a democracia no Brasil. Registre-se, inclusive, que nem mesmo foi esse o objeto deste trabalho, no qual se buscou apenas apresentar mais uma visão sobre o tema dentre tantas defendidas.

2 DEMOCRACIA, CULTURA E CONSTITUIÇÃO

2.1 DEMOCRACIA: UMA CONSTRUÇÃO CULTURAL

O instituto democrático assume três dimensões, as quais o qualificam como um regime político, como um direito fundamental ou como um princípio constitucional. Independente da forma como se apresenta, a democracia constitui uma construção cultural², decorrente dos fatores sociais, políticos, jurídicos, econômicos e axiológicos que imperam em uma determinada sociedade.

Trata-se, pois, de um conceito construído ao longo do desenvolvimento cultural de um povo. São os anseios sociais, a conjuntura política, o cenário jurídico, os ditames econômicos e os valores presentes em uma sociedade que determinam o desenvolvimento do processo democrático. Todos esses fatores³ são determinantes para a construção do instituto democrático em um dado Estado.

Consoante se tratar de uma produção cultural, a democracia carrega um conteúdo valorativo, decorrente do complexo histórico, político, social, jurídico e econômico que compõe uma determinada sociedade. A formação histórica e o conjunto de tradições que se acumularam ao longo dos anos por um povo influem na construção democrática.

² A expressão *cultura* deve ser compreendida segundo seu sentido sociológico, que a define como o conjunto dos elementos formadores de uma sociedade, suas características particulares, seus valores, suas crenças, seus hábitos, suas tradições, sua linguagem, sua história etc. Dessa forma, não deve ser entendida como o conhecimento intelectual de um determinado indivíduo. Cf. VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987. v. 1, p. 21-22. Nesse mesmo sentido, tem-se o seguinte conceito: "Desse modo, também, podemos, de um modo simplificado, definir cultura como o conjunto de traços materiais e não materiais que caracterizam e identificam uma sociedade (DIAS, Reinaldo. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Person Prentice Hall, 2005. p. 52).

³ O conjunto dos fatores culturais presentes em uma sociedade é chamado por Dias (2005, p. 65) de *patrimônio social* de um povo.

2.1.1 Formação cultural da democracia

A democracia é resultado de um processo implementado pelos fatores sociais, políticos, jurídicos, econômicos e axiológicos que formam uma sociedade. Não se trata de um conceito construído por um indivíduo apenas, nem por poucos, mas por toda a coletividade, ou seja, todo o povo colabora nesse processo produtivo. Em vista disso, a definição de democracia possui elementos próprios de uma determinada cultura, assumindo, pois, características locais, que a vinculam ao povo atuante nessa construção.

Por constituir um processo, a elaboração do conceito de democracia não ocorre num instante, ou seja, num período determinado. Ao contrário, a edificação desse conceito exige o cumprimento de uma série de etapas infundáveis, que vão sendo superadas, mas não eliminadas, com o passar dos tempos e de acordo com o desenvolvimento da própria sociedade. Desse modo, o processo democrático acompanha a evolução cultural de seu povo. Tem-se, assim, a seguinte lição:

A Democracia, contudo, não se resume num quadro institucional rígido, universalmente válido, para todas as épocas e para todos os povos. Ao contrário, ela pode e deve ser ajustada para cada caso, para cada nação, para cada tempo. É preciso cuidar cada povo de encontrar sua democracia possível [...]⁴.

A construção democrática segue o processo de edificação de uma sociedade. Com efeito, a democracia vai sendo construída juntamente com a formação social. Verifica-se, pois, que o povo constitui, ao mesmo tempo, sujeito e objeto do processo democrático. Manifesta-se como sujeito quando se apresenta como o idealizador e o construtor da democracia. Por outro lado, encontra-se como objeto quando assume a condição de destinatário do instituto democrático. Franco Montoro nota que a posição de destinatário da democracia não confere ao povo passividade.

A condição humana não permite que os membros da comunidade sejam considerados e tratados simplesmente como "objeto" passivo das atenções dos grupos dirigentes, como se fossem mercadoria, ficha ou peça na vida social. Sua dignidade de pessoa exige outro tratamento. Desenvolvimento propriamente humano

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 133.

só é aquele que é feito com a "participação" consciente e responsável das pessoas e grupos que integram a comunidade⁵.

O povo edifica a democracia, mas também usufrui da sua construção. A participação popular constitui, em vista disso, o elemento chave para a caracterização e a compreensão do processo democrático. A sociedade não pode deixar de participar, seja de forma direta ou indireta, do processo de formação da democracia. Somente por meio da participação de toda a sociedade nesse processo é que a democracia refletirá a vontade soberana do povo.

2.1.2 Formação intelectual da democracia

Inegável, pois, que a democracia constituiu uma construção cultural, resultado direto do integral desenvolvimento de uma sociedade, seja no setor político, no jurídico, seja mesmo no econômico e no histórico. Não se pode compreender uma formação meramente intelectual da democracia. Isso acabaria por reduzir o instituto democrático a uma produção intelectual, pessoal, de competência de um único indivíduo, ou de poucos indivíduos.

Na verdade, a democracia representa uma construção cultural, em que o povo figura como o edificador. Faz parte, pois, de um processo decorrente do desenvolvimento social, político, econômico, jurídico e valorativo de uma sociedade. A democracia representa, então, instituto inerente ao próprio povo. Dessa forma, impossível a determinação, nominal ou pontual, dos responsáveis pela sua elaboração. Toda a coletividade, por meio das suas reivindicações e manifestações, promove a edificação do instituto democrático.

Ainda que os instrumentos de exercício da democracia sejam elaborados por agentes políticos, esses agentes representam a vontade popular e, portanto, devem refletir os anseios sociais na sua atividade produtiva. O povo constitui, pois, construtor da democracia, seja de forma direta, seja de forma indireta, uma vez que o fundamental, nesse processo construtivo, é a influência que o povo exerce sobre o

⁵ MONTORO, Franco. **Da democracia que temos para a democracia que queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. p. 43.

seu desenvolvimento. São os atores sociais, por meio das suas ações cotidianas, que determinam a edificação do conceito democrático e não a mera consciência individual do agente público.

2.1.3 Horizontalidade da democracia

A democracia deve ser visualizada como uma construção cultural e não como uma mera produção intelectual. Decorre, pois, de um processo construtivo, formado por uma série de atos concatenados e coordenados. Várias são as etapas que vão sendo superadas, mas não eliminadas, e que determinam o desenvolvimento do processo. Todas as fases representam elementos constitutivos e de fundamental papel para a formação do conceito de democracia.

Ressalte-se que a superação das fases não induz um fim no processo democrático. Ao contrário, o conceito de democracia é dinâmico, está em constante construção, seguindo a evolução da própria sociedade. Pensar no término do processo democrático é pensar no fim da própria sociedade, ou mesmo na sua estagnação. Essa conclusão, pois, estaria equivocada, já que os grupos sociais evoluem, ultrapassam etapas, porém não buscam o seu extermínio. É o que observa Ferrari:

Trata-se [a democracia] de conceito dotado de relatividade e ambigüidade, que varia, ou pode variar, em razão do tempo e lugar, modificando-se ou ajustando-se conforme a época e o progresso científico, não sendo, portanto, um conceito estático abstrato, mas um processo de realização dos valores essenciais para a convivência humana⁶.

A horizontalidade da democracia manifesta-se na idéia de uma construção contínua, realizada de forma endógena, pelos próprios atores do processo democrático. Não há imposição de nenhum elemento externo ao processo; ao contrário, a produção democrática segue o ritmo da própria evolução social. Além disso, não se pode falar em hierarquia ou predominância entre os elementos constitutivos. Na verdade, todas as influências culturais são determinantes para a construção democrática, pois:

⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In.: GARCIA, Maria (coord). **Democracia, hoje**: um modelo político para o Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 212.

Cada nação tem de encontrar o seu caminho, de acordo com suas tradições, de acordo com o caráter de seu povo, segundo o nível deste, segundo as condições do momento⁷ (grifo nosso).

A horizontalidade da construção democrática, assim como a de toda instituição política, não representa o resultado de uma evolução linear, sem contratempos. Ao contrário, o processo de formação cultural da democracia ocorre com idas e vindas, com marchas e contramarchas, enfim, com progressos e retrocessos e, até mesmo, com estagnações. Esses obstáculos fazem parte do próprio processo produtivo, conferindo-lhe características únicas. Nesse sentido:

É claro que essa evolução não se deu assim linearmente, de maneira límpida e nítida; a história das instituições faz-se através de marchas e contramarchas, entrecortada freqüentemente de retrocessos e estagnações [...]⁸.

2.2 DEMOCRACIA: UMA IMPOSIÇÃO CULTURAL

A democracia pode-se manifestar, ainda, como uma imposição cultural. Nesse caso, o instituto democrático não constitui o resultado de um processo evolutivo; ao contrário, representa um conceito preestabelecido por uma determinada cultura e introduzido na sociedade sem a sua manifestação. A sociedade, segundo essa visão, não constitui sujeito ativo no processo de elaboração democrática, mas sim, mero espectador das determinações impostas por uma outra manifestação cultural.

2.2.1 Imposição cultural da democracia

Nem sempre a democracia manifesta-se como uma produção cultural de um povo; pode ser fruto de uma imposição conceitual. O instituto democrático, assim, é implementado em uma determinada sociedade por meio de definições formuladas e estabelecidas por outra. Surge, então, de forma exógena, ou seja, externa ao organismo social. Não constitui, pois, uma produção popular, dos atores sociais, mas sim, decorre de uma elaboração eletiva.

⁷ FERREIRA FILHO, 1972, p. 133.

⁸ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 23-24.

Tal manifestação democrática ocorre em sociedades que passaram por um processo de colonização ou imperialismo. O conquistador, nesse caso, implementa uma série de medidas governamentais na sociedade conquistada. Essa atuação colonizadora, contudo, não é feita de forma neutra e imparcial; ao contrário, carrega os conceitos formulados pelo povo conquistador. Constitui, assim, uma conduta contaminada pela cultura dominante.

Relembre-se, contudo, que, ao se estabelecer que a democracia representa uma imposição cultural, não se pode afirmar que a sociedade dominada encontra-se absolutamente passiva e apática diante da colonização. A manifestação local, porém, acaba por permanecer sufocada diante do volume de informações, de novidades, de medidas introduzidas pelo conquistador.

A nova cultura passa a ser, então, paradigma para a cultura local, que pode, inclusive, sofrer mudanças nas suas práticas culturais, políticas, sociais, religiosas e econômicas. Com a colonização, a democracia aceita pela cultura dominante também representa um novo conceito a ser implementado na sociedade colonizada. Esta, então, em razão da ausência de um conceito próprio de democracia, acaba por se render ao conceito imposto por aquela.

2.2.2 Verticalidade da democracia

A democracia assume, nessa acepção, a dimensão de um conceito externo, elaborado por uma outra sociedade que não aquela que irá usufruí-la. Não constitui, pois, o resultado de um processo cultural implementado pela própria sociedade vivente, pelos próprios atores sociais; ao contrário, é implementado pela cultura dominadora, pela sociedade conquistadora. Isso, porém, segundo Montoro⁹, "seria desconhecer as realidades históricas e diferenciadas de cada comunidade política".

⁹ MONTORO, 1974, p. 34.

Desse modo, a produção democrática não segue o ritmo da sociedade vivente, mas sim, as determinações da sociedade dominante, que impõe um conceito predeterminado de democracia sem se preocupar com as particularidades locais. Verifica-se, então, nesse caso, que o conceito adotado pauta-se unicamente nos fatores culturais da sociedade dominante.

A conceituação democrática verticaliza-se, seguindo o ritmo da imposição cultural. Não cumpre, pois, fases ou etapas evolutivas de um processo endógeno, porque é imposto num momento histórico específico. Não se trata de uma produção cultural pautada nas especificidades locais e nas reivindicações populares. Constitui, na verdade, uma produção eletiva, elaborada pelos membros estatais da sociedade dominante.

2.3 DEMOCRACIA: UMA COMPILAÇÃO CONCEITUAL

Ainda que não decorra de uma imposição cultural, a democracia pode, outrossim, ser inserida em uma determinada sociedade por meio de uma compilação conceitual. Assim, embora o povo tenha condições para produzir o seu próprio conceito de democracia, opta por copiar conceito já formulado por outra sociedade.

Releve-se que não se trata de uma imposição conceitual, tratada no tópico anterior, em que uma sociedade estranha introduz, por meio da força, da manipulação, do colonialismo, do imperialismo, um conceito de democracia previamente formulado; ao contrário, parte da própria sociedade, ainda que por meio da sua classe dirigente, a busca por definições externas.

2.3.1 Influências conceituais externas

A compilação conceitual ocorre quando uma sociedade limita-se a inserir em seu contexto político-social um conceito de democracia já formulado por outra sociedade. Destaque-se que tal conceito foi produzido conforme fatores culturais, sociais, políticos e jurídicos que não refletem a realidade em que ele será aplicado. Verifica-se, então, uma deformidade no instituto democrático, uma vez que a construção

democrática deveria decorrer da própria sociedade vivente e não de um povo cujo cotidiano manifesta-se essencialmente diverso.

Esse transplante cultural pode parecer, num primeiro momento, mais prático e de fácil resolução. Deve-se ressaltar, no entanto, que tal prática apresenta-se muito arriscada: a possibilidade de dar certo, ou seja, de apresentar resultados palpáveis e estáveis para a sociedade é muito menor do que quando a democracia decorre de uma efetiva construção popular. Dessa forma, pode ser que o conceito de democracia introduzido seja integralmente assimilado, contudo pode ocorrer de o conceito ser repellido ou mesmo ser adotado com deformidades. Sobre o tema, registra Viana¹⁰:

Equivale a dizer que - à maneira do que ocorre nos outros setores - tanto poderá a nova instituição *política* [no caso, a democracia] ser assimilada em toda a sua plenitude, como repelida integralmente, ou ainda deformada, gerando uma espécie nova, intermediária ou mestiça.

Ressalte-se, ainda, que a compilação conceitual pode ocorrer de forma mais amena, ou seja, menos agressiva à realidade existente. A construção do conceito de democracia pode ser realizada pela própria sociedade, porém pautada em conceitos externos. Assim, no processo produtivo, parte da cultural local será mantida, sendo apenas influenciada por elementos conceituais de outra cultura. Dessa forma, a democracia mantém-se como uma produção cultural, promovida pelo próprio povo vivente, porém com algumas influências externas, com empréstimos conceituais de uma outra cultura.

Da mesma forma que a compilação integral do conceito de democracia de uma outra sociedade, a construção democrática com base em conceitos externos também apresenta riscos. A atividade de formulação de um conceito utilizando elementos internos e externos pode ocasionar uma mistura conceitual e, conseqüentemente, uma deformação no resultado final. O conceito de democracia não constitui a soma de dois outros conceitos. Isso pode ocasionar a formulação de um conceito contrário, ambíguo ou mesmo, confuso.

¹⁰ VIANA, 1987, p. 65.

A construção do conceito de democracia pautada em elementos formulados por outras culturas e segundo outras realidades promove barreiras não só no momento de sua elaboração, mas, sobretudo, de sua aplicação. Torna, pois, nebulosa a sua compreensão, uma vez que a sociedade interpreta determinado conceito de acordo com a sua realidade vivida, com os seus valores culturais e não com base em uma outra realidade, totalmente adversa aos seus anseios. Essa é a lição de Viana:

Daí o hábito ou praxe, que estes povos adotam, de imitarem sem discernimento, de copiarem a torto e a direito instituições políticas alheias, constituir-lhes numa fonte de permanente inquietações e a razão principal da turbulência política, em que vivem cronicamente¹¹.

2.3.2 Universalidade conceitual

A prática constante de compilação do conceito de democracia pode ocasionar, ainda, a sua universalização. Quanto mais as sociedades recorrem à compilação conceitual, menos elas produzem o seu próprio conceito de democracia. Dessa forma, igualam-se os conceitos, ainda que adotados em sociedades de realidades diversas. Cria-se, então, um conceito universal de democracia, que não absorve as particularidades de cada povo. Assume-se, assim, um mesmo conceito de democracia para diversas sociedades.

Nessa prática de universalização, a história política local, as reivindicações de seu povo, a conjuntura econômica que o envolve e o sistema jurídico adotado não são utilizados como parâmetros para a edificação do conceito de democracia. Recorre-se, pois, a uma forma mais prática e funcional, qual seja, a compilação de conceitos externos, já determinados, preestabelecidos.

A democracia consiste, de fato, numa produção cultural, resultado direto da cultura e dos valores adotados por um povo. Nesse sentido, a democracia não pode ser aceita como uma mera compilação de elementos formulados por uma outra cultural: isso ocasionaria uma unificação cultural¹².

¹¹ VIANA, 1987, p. 68.

¹² Expressão utilizada por Ferreira Filho, que não concorda com a utilização de um único conceito democrático (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 220).

Deve representar, essencialmente, uma construção conceitual local, não se admitindo, assim, a sua universalização, ou seja, a adoção de um único modelo democrático por várias sociedades distintas. Consiste num valor próprio de cada povo. Nesse sentido, oportuna a seguinte lição:

Se, como cremos, a democracia tem um valor intrínseco e não uma mera utilidade instrumental, esse valor não pode sem mais assumir-se como universal. Está inscrito em uma constelação cultural específica, a da modernidade ocidental, e essa constelação, por coexistir com outras em um mundo que agora se reconhece como multicultural, não pode, sem mais, reivindicar a universalidade dos seus valores¹³.

Esse cenário conceitual gera perdas para a sociedade que terá que conviver com uma democracia que não retrata a sua realidade, que não absorve os seus valores, que não acompanha a sua evolução política, enfim, que não faz parte da sua cultura. Essa sociedade terá, dessa forma, que conviver com uma democracia fictícia, sem legitimidade, sem aceitação popular, que se encontra prevista e positivada, mas que não condiz com a realidade social.

Oportuno ressaltar que a construção local do conceito de democracia não impede um diálogo com outras culturas. Contudo, esse diálogo intercultural deve-se limitar a um contato informativo, jamais imperativo, coercitivo. Não se deve, pois, permitir uma imposição conceitual, mas sim, uma prestação de informação, capaz de promover uma autônoma manifestação cultural, sem vínculo de submissão com nenhuma outra sociedade.

2.4 DEMOCRACIA: EVOLUÇÃO CULTURAL E CONSTITUCIONAL

Como visto anteriormente, a democracia constitui uma produção cultural, decorrente do conjunto de fatores que formam a cultura de um povo. Não se trata, assim, de um conceito predeterminado por outra sociedade ou construído por um indivíduo qualquer. Na verdade, o instituto democrático é construído segundo a evolução cultural de uma sociedade, de uma coletividade. Por mais que tal construção sofra

¹³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 72.

influências externas, de outros povos, a democracia sempre manterá as características locais do povo que a adotou.

A produção democrática, embora seja uma atividade cultural, encontra respaldo quando da sua inserção ao texto constitucional. Os constituintes, sensíveis às reivindicações sociais, políticas e jurídicas de seu povo, inserem no corpo da Constituição o conceito de democracia. Relembre-se, contudo, que a adoção democrática pode-se apresentar de várias formas, seja pela compilação de um conceito já formulado por outra cultura, seja pela mescla de diversos conceitos estranhos, seja por intermédio de uma construção democrática local.

Ainda que os constituintes optem pela adoção de um conceito estranho, importado de uma ou de várias culturas, a democracia sempre apresentará elementos próprios da cultura local. Os próprios constituintes, mesmo que intentem se distanciar das reivindicações do seu povo, fazem parte dele, ou seja, encontram-se preenchidos pelos seus elementos culturais. A produção democrática, então, segue o ritmo da evolução cultural de seu povo.

Não somente o instituto democrático acompanha o curso evolutivo de um povo, a própria construção constitucional encontra fundamento nessa evolução. Os diversos elementos que formam o texto de uma Constituição vão-se alterando e reformulando-se de acordo com as mudanças sociais, políticas, jurídicas, econômicas e culturais de uma sociedade. No Brasil, a história das suas Constituições e, conseqüentemente, da democracia vem acompanhando a evolução cultural do seu povo¹⁴.

Por isso a preocupação da presente dissertação em analisar a evolução da democracia nas diversas Constituições brasileiras. Por meio do estudo dos fatos políticos e dos textos constitucionais, pode-se verificar a evolução sofrida pelo instituto democrático ao longo da história constitucional brasileira. É possível

¹⁴ Observe-se que, ainda que o Brasil tenha sofrido influências externas, ele seguiu o seu próprio ritmo cultural. Ao se analisar a adoção do modelo político democrático no Brasil, inclusive, verifica-se que a democracia já se apresentava consolidada na Europa e na América do Norte.

perceber, desse modo, as etapas pelas quais o processo democrático perpassou até chegar ao estágio em que se encontra no texto constitucional de 1988.

Ressalte-se, contudo, que, antes mesmo de adentrar o estudo da evolução democrática brasileira, cumpre analisar as três dimensões que a democracia assume: como regime político, como direito fundamental e como princípio constitucional. Tal digressão é necessária para que se possa compreender a evolução conceitual que a democracia sofreu, deixando de constituir mera opção política e assumindo a condição de direito fundamental e de princípio constitucional.

3 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA

A democracia apresenta-se como um elemento essencial ao conceito de Constituição. Indiscutível, pois, o vínculo existente entre ambos os institutos. A despeito de se tratar de vocábulo presente nos textos constitucionais, não constitui unicamente uma produção jurídica, resultado da vontade legislativa do constituinte e abarcada pelo Direito. Na verdade, o instituto democrático também constitui objeto de outras ciências, como a Ciência Política, a Sociologia, a Filosofia e a História.

Ao pesquisar a democracia por essas ciências, verifica-se que o termo assume três conceitos distintos: como regime político, como direito fundamental e como princípio constitucional. Em vista disso, necessária se faz a sua classificação em três dimensões respectivas, quais sejam, a política, a jurídica e a principiológica, de modo a propiciar a percepção da sua verdadeira extensão.

Importante ressaltar, contudo, que, embora seja utilizada a expressão *jurídica* apenas na segunda dimensão, as demais classificações também se encontram abarcadas pelo Direito¹⁵. Como visto, a democracia constitui elemento constitucional, ainda que se trate de uma expressão política, jurídica, filosófica, histórica, etc. Nesse sentido, quando incorporada ao texto constitucional, passa a configurar-se como um elemento jurídico.

A classificação da democracia em três modalidades distintas surgiu em decorrência da averiguação de divergência na doutrina especializada quanto ao seu conceito. Tem o intuito de promover uma divisão metodológica, ou seja, sistematizada do tema, como tentativa de compreender melhor o significado que o instituto democrático vem assumindo ao longo de séculos de estudo.

¹⁵ A juridicidade pode ser encontrada ainda que a democracia seja conceituada, por exemplo, como regime político. Essa assertiva pode ser confirmada na lição de Müller, que associa a democracia a um **conjunto de normas** estabelecidas pelo povo e para o povo. Assim, tem-se a seguinte lição: "A *idéia fundamental da democracia* é a seguinte: **determinação normativa** do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo" (MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 57, grifo nosso). Nesse mesmo sentido, manifesta-se Bobbio ao afirmar ser a democracia "um **conjunto de regras** (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos" (BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p. 18, grifo nosso).

Desse modo, não restam dúvidas de que a democracia constitui um elemento jurídico, em particular, um elemento constitucional. Nesta dissertação, entretanto, a expressão *jurídica*, que acompanha a segunda dimensão classificatória da democracia, refere-se unicamente à idéia de *direito fundamental*.

Para a Ciência Política, a democracia vem sendo reduzida a uma das modalidades de regime político¹⁶, classificado ao lado dos regimes políticos não-democráticos, também chamados autocráticos, como o autoritarismo, a ditadura e o totalitarismo, adquirindo, desse modo, uma conotação estritamente política. Manifesta-se como uma modalidade de Estado, ou seja, uma forma de concepção estatal, marcada pela participação popular.

A democracia, todavia, também assume uma dimensão jurídica¹⁷. Isso ocorre quando se manifesta como um direito fundamental dos povos. Nesse âmbito, o instituto democrático não se qualifica como um regime político, ou seja, como uma opção política estatal, mas sim, como um direito humano essencial, inerente aos povos, ao ser humano, ou seja, um direito universal. A democracia associa-se, assim, à declaração constitucional de direitos fundamentais.

A sociedade, todavia, exige cada vez mais uma ampliação da sua participação nas decisões estatais. A escolha do regime democrático bem como a expressa previsão constitucional de um extenso rol de direitos fundamentais não é o bastante para a caracterização de um governo preocupado com uma efetiva participação popular. Tal intento reivindica outros instrumentos que garantam ampla participação do povo nas questões do Estado.

A garantia de uma efetiva participação popular pode ser consolidada por meio do estabelecimento da democracia como um princípio constitucional, capaz de reger

¹⁶ Caetano estabelece a democracia como uma das modalidades de *sistema de governo*, em vez de classificá-la como *regime político* (CAETANO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 417).

¹⁷ Não é demasiado ressaltar que a expressão *jurídica* que acompanha a segunda dimensão da democracia está associada unicamente ao seu conceito como um direito fundamental, seja de primeira, segunda, terceira ou quarta gerações. Isso não representa a exclusão da natureza jurídica da democracia quando presente nas demais classificações.

não somente o sistema previsto na Constituição, mas todo o ordenamento jurídico. Como princípio constitucional, a democracia alcançaria uma dimensão muito mais ampla que a sua qualificação política ou jurídica. A dimensão principiológica abarca diversos instrumentos de fomento a uma real participação de toda a sociedade nos assuntos estatais.

O instituto da democracia merece um estudo científico mais amplo. Na verdade, o tema reivindica uma análise política, jurídica e constitucional. Este trabalho, com efeito, tem como objeto examinar as três dimensões assumidas pela democracia ao longo do processo constitucional brasileiro, analisando a consolidação dessas dimensões e verificando o estágio em que ela se encontra.

É necessário, preliminarmente, explicitar como a democracia se manifesta em cada dimensão. O subitem a seguir trata da democracia como modalidade de regime político, que se apresenta discriminada dentro da dimensão política. Somente nos tópicos mais adiante serão tratadas as dimensões jurídica e principiológica da democracia.

3.1 DIMENSÃO POLÍTICA DA DEMOCRACIA

Foram os cientistas políticos, mais propriamente os filósofos políticos, que primeiro se preocuparam em estudar a democracia. Embora não se caracterize como a primeira forma política de Estado que surgiu, pois os regimes autoritários marcaram a história por um longo período, a democracia ocupou lugar de destaque nas discussões científicas do passado.

Registre-se, contudo, que tais estudos limitaram-se a analisar a democracia sob um único aspecto, qual seja, o aspecto político. Desse modo, por um extenso período, o tema foi objeto de estudos estritamente políticos, em razão mesmo do desenvolvimento crescente da Ciência Política, em especial da Filosofia Política. Com efeito, somente a dimensão política¹⁸ da democracia servia de elemento para uma investigação científica.

Não se pode olvidar que ainda hoje a dimensão política da democracia é explorada, porém, devido ao surgimento de diversos outros aspectos que circundam o tema democracia, a sua dimensão estritamente política não se apresenta bastante para qualificá-la. Na verdade, a dimensão política da democracia, que a conceitua como regime político, apresenta-se como uma discussão preliminar ao estudo do instituto, não significando, pois, desnecessária a sua abordagem.

3.1.1 Democracia como regime político

Para a Ciência Política, democracia significa uma das modalidades de regime político que podem ser adotadas em um Estado. Em vista disso, torna-se necessário compreender no que consiste regime político, para somente num segundo momento compreender o regime democrático. Segundo Badía¹⁹, regime político constitui um complexo de instituições e regras essenciais ao desenvolvimento e à estruturação política de um país.

A este complejo de instituciones y reglas de juego en funcionamiento, *reales y efectivas*, es lo que denominamos, con la mayoría de los autores, régimen político. El régimen político será, pues, en cada caso concreto, el resultado de un proceso político [...].

A democracia apresenta-se como um regime político, uma vez que constitui um conjunto de instituições e preceitos fundamentais que informam determinada concepção política de um Estado ou de uma sociedade. De forma simples e realista,

¹⁸ "A política é considerada, geralmente, como conhecimento, arte e técnica, enfim, como tudo o que se relaciona com governo do Estado em suas relações internas (Nação) e externas (outros Estados)" (CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política**: uma introdução. São Paulo: Atlas, 2004, p. 54).

¹⁹ BADÍA, Juan Ferrando. **Democracia frente a autocracia**: los tres grandes sistemas políticos. Madrid: Tecnos, 1989. p. 22.

Duverger²⁰ conceitua democracia como o "regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres".

Regime político, segundo Baracho²¹, constitui um conjunto de elementos que, de fato ou de direito, concorrem para a tomada das decisões coletivas essenciais de um Estado. Compõe-se, pois, por todos os elementos condicionantes do exercício do poder. Para Robert; Magalhães²², o estudo do regime político acaba por revelar a existência ou não da democracia, assim como os graus de participação democrática e os instrumentos capazes de promover a tomada de decisões estatais pelo povo.

Oportuno ressaltar que alguns autores, como Dahl²³, privilegiam a expressão *sistema político* em detrimento do termo *regime político*; outros, porém, utilizam-na em complementação a regime político; outros, ainda, como Duverger²⁴, acreditam tratar-se de expressões sinônimas. Há, também, aqueles que definem a democracia como um sistema de governo, como Caetano²⁵.

Dahl²⁶, por exemplo, utiliza a expressão sistema político no intuito de apresentar a democracia como um processo, ou seja, como um conjunto de elementos sistematizados. Robert; Magalhães²⁷, por seu turno, usam a expressão sistema político no sentido de ampliar ainda mais a idéia de democracia, pelos seguintes argumentos:

Enquanto o *Regime Político* leva-nos à compreensão das vias concretas do Estado e da Constituição de participação popular, o *Sistema Político* amplia a discussão e a própria visão de democracia, que não se deve realizar apenas nas formas de participação no Estado, mas deve ser estendida à sociedade, pois, como procuramos mostrar no início deste Capítulo, a democracia moderna não se pode resumir ao exercício do direito de votar e de ser votado e nas formas de participação direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular das leis.

²⁰ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970a. p. 243.

²¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Regimes políticos**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977. p. 100.

²² ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 152.

²³ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 40-41.

²⁴ DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Tradução para o espanhol de Isidro Molas et al. 5. ed. Barcelona: Ariel, 1970b. p. 65.

²⁵ CAETANO, 1987, p. 147.

²⁶ DAHL, loc. cit.

²⁷ ROBERT; MAGALHÃES, loc. cit.

Baracho²⁸ também se manifesta sobre a distinta utilização das expressões sistema político e regime político. Segundo o autor, a distinção entre elas concentra-se no fato de que regime político refere-se às estruturas políticas do Estado, bem como ao complexo de suas instituições; ao passo que sistema político abarca não somente as estruturas e as instituições políticas, mas também os valores e os fins que prevalecem em uma sociedade.

Sob essa ótica, regime político constitui um dos elementos do sistema político, que se manifesta de maneira muito mais ampla²⁹. O sistema político, com efeito, representa o conjunto de instituições políticas, jurídicas, sociais e culturais que surge em determinada realidade social, com a finalidade de fundamentar as diretrizes governamentais a serem implementadas.

Na qualificação da democracia como regime ou sistema político, o presente trabalho adota a primeira expressão, pois permite uma análise mais objetiva do texto constitucional, o que não seria possível com a adoção da segunda. Registre-se, contudo, que a democracia não será estudada unicamente sob uma concepção política, pois os elementos jurídicos, sociais e culturais de uma sociedade também condicionam a existência do regime político adotado e, portanto, servirão de base para a análise das Constituições brasileiras, mas não constituirão objeto dela.

Caracteriza-se, assim, a democracia como um regime político, pois constitui um conjunto de instituições e de princípios políticos fundamentais, que informa a concepção política de um determinado Estado. Consiste, com efeito, no elenco de elementos políticos que, em determinado momento, estrutura um dado Estado, influenciando nas suas diretrizes governamentais. Ressalta Baracho³⁰ que a determinação da democracia como um regime político deve pautar-se em três condicionantes: os órgãos constitucionais, as forças políticas organizadas e a ideologia político-social.

²⁸ BARACHO, 1977, p. 98.

²⁹ Em outras passagens de sua obra, Baracho insiste em afirmar que a expressão sistema político é muito mais abstrata que o termo regime político. Nesse sentido, tem-se: "O termo *sistema político* é mais abstrato" (BARACHO, 1977, p. 100).

³⁰ *Ibidem*, p. 188.

Os órgãos constitucionais representam os indivíduos ou grupos estabelecidos pela Constituição como titulares do poder político, bem como os agentes responsáveis pelo exercício do poder, configurado, essencialmente, no exercício das funções legislativa e executiva de um Estado. As forças políticas organizadas, por sua vez, configuram-se nos partidos políticos e nos grupos de pressão. Já a ideologia político-social pode ser vislumbrada no sistema de valores adotados pela sociedade em questão³¹.

Os regimes políticos, de acordo com sua clássica divisão, são classificados em democráticos e não-democráticos ou autocráticos. Os regimes democráticos são configurados pela participação popular nas decisões estatais, seja uma participação direta, seja indireta, seja semidireta. Os regimes não-democráticos, por sua vez, configuram-se em razão do mínimo incentivo à participação popular. São divididos conforme os graus de participação, em regimes autoritários, ditatoriais e totalitários. O aprofundamento desses conceitos será realizado mais adiante.

Etimologicamente, democracia significa governo (*arché*) do povo (*demos*), ou, ainda, poder (*kratos*) do povo (*demos*). Corresponde a uma noção surgida precisamente na Grécia antiga, a partir do século VI a.C. Pressupõe, assim, um regime político em que todo o poder emana da vontade popular. O regime democrático fundamenta-se na participação do povo na formação estatal, seja escolhendo seus governantes, seja tomando decisões políticas fundamentais³².

³¹ Tais condicionantes servirão de base para a análise da democracia nas Constituições brasileiras, que será realizada num tópico mais adiante.

³² Sobre o tema, registra Kelsen: "o significado original do termo 'democracia', cunhado pela teoria política da Grécia antiga, era o de 'governo do povo' (*demos* = povo, *kratein* = governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política; e foi com esse significado que o termo foi adotado pela teoria política da civilização ocidental" (KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et. al. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 140).

A dimensão política da democracia, que a apresenta como regime político, é marcada, desde a antiguidade clássica, pela construção filosófica de diversos teóricos da política. Os filósofos políticos da antiguidade circundavam suas discussões em torno da democracia no sentido de classificá-la como um regime político, juntamente com a monarquia e a aristocracia, outras modalidades de regime. Sobre essa concepção clássica da democracia, Azambuja³³ preleciona:

A idéia que fazemos de democracia vem-nos da Grécia, através de Aristóteles e sua classificação das formas de governo. Ela é, segundo conceito clássico, o governo do povo pelo povo, o **regime político** em que o poder reside na massa dos indivíduos e é por eles exercido, diretamente ou por meio de representantes eleitos (grifo nosso).

Fica clara a preocupação irrestrita dos teóricos antigos de estabelecer a democracia como um regime político e de centrar as suas discussões na questão político-filosófica da democracia. Seus estudos tinham como objetivo encontrar a melhor forma de se constituir um Estado (no caso, uma cidade-estado). Buscavam encontrar a resposta para a seguinte indagação: qual o melhor regime político a ser adotado? Sobre o tema, vale colacionar a seguinte lição de Goyard-Fabre³⁴:

Embora uma classificação normativa só tenha sido formulada de maneira precisa por Platão e Aristóteles, o estudo ainda amplamente descritivo dos diversos tipos de governo que encontramos de Heródoto a Políbio responde implicitamente à preocupação de destacar a melhor forma constitucional das cidades. **É um aspecto que desde então augura aquela que será uma das preocupações constantes do pensamento político clássico: a busca do "melhor regime"** (grifo nosso).

Com efeito, o problema estava em saber se a democracia era o melhor ou o pior dos regimes políticos. Diversos teóricos demonstraram essa preocupação, e seus estudos aprofundaram-se cada vez mais no intuito de encontrar a melhor solução para o problema apresentado. Dentre os filósofos de maior destaque, tem-se Platão³⁵, que tentou, por meio da filosofia, responder a tal questionamento, sem, contudo, afastar-se da tarefa de classificação dos regimes. Assim, Goyard-Fabre³⁶ registra:

³³ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 14. ed. São Paulo: Globo, 2001, p. 212.

³⁴ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 16.

³⁵ Cf. PLATÃO. **A república**. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1972.

³⁶ GOYARD-FABRE, op. cit, p. 25-26, nota 34.

Com efeito, como Isócrates e Xenofonte, Platão inscreve o conceito da democracia num quadro geral do governo da Cidade-Estado, cuja lógica ternária³⁷ ele aceita. Mas Platão era filósofo e não historiador. Para além das vicissitudes dos fatos políticos, **mostra-se acima de tudo preocupado em saber qual poderia ser, entre os diferentes tipos de Constituição que se sucediam, aquele que poderia oferecer à Cidade-Estado o "melhor governo"** (grifo nosso).

Embora seja uma dimensão muito praticada entre os estudiosos antigos, muitos são os autores, nacionais e estrangeiros, que modernamente definem ou definiram a democracia como mero regime político. Entre eles, pode-se citar Pontes de Miranda³⁸, que, na edição carioca de sua obra, em 1944, conceituou a democracia como "a participação do povo na ordem estatal: na escolha dos chefes, na escolha dos legisladores, na escolha direta ou indireta dos outros encarregados do poder público".

Entre os autores estrangeiros que acompanham a visão política da democracia, pode-se destacar Caetano³⁹, que também visualiza a democracia como um regime político⁴⁰ a ser adotado por um Estado. Acredita que a democracia constitui uma "forma de governo em que os governados são considerados titulares do Poder Político e o exercem diretamente ou mediante representantes temporários periodicamente eleitos".

O autor português encampa a dimensão política da democracia, qualificando-a como um regime político, na verdade, como dito, como sistema de governo. Verifica-se, assim, que não se apresenta qualquer tipo de referência a outra natureza que não a política. Para ele, a democracia assume a modalidade de sistema de governo democrático, em contraposição aos sistemas de governo autocráticos.

³⁷ Nesse trecho, a referida autora faz referência à tríplice classificação dos regimes políticos, também denominada de trilogia dos governos: monarquia, governo de um só; aristocracia, governo do pequeno número de melhores; e democracia, governo de todos.

³⁸ MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. São Paulo: Bookseller, 2002. p. 191. Convém ressaltar que Miranda (2002, p. 331) não afasta da idéia de democracia os direitos de liberdade e de igualdade, pois acredita que a democracia pressupõe a liberdade, e ambas necessitam da igualdade. O referido autor, contudo, deixa claro que não se deve fazer confusão ao utilizar os respectivos termos, democracia, liberdade e igualdade, uma vez que não possuem o mesmo significado.

³⁹ CAETANO, 1987, p. 384.

⁴⁰ Na verdade, o referido autor apresenta uma classificação em que se vale da expressão *sistema de governo* e não *regime político*. Tal opção terminológica, todavia, não lhe retira o caráter político na conceituação da democracia (CAETANO, 1987, p. 417).

Azambuja⁴¹, embora tenha uma visão muito mais ampla sobre a democracia, também se mantém preso à dimensão estritamente política da democracia. Segundo o referido autor, a democracia constitui um regime político em que o povo governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de funcionários por ele eleitos. O autor acredita que a democracia constitui um "regime político, uma forma de vida social, um método de coexistência e cooperação entre indivíduos membros de uma organização estatal"⁴².

Dentre os autores nacionais mais atuais, convém lembrar Guerra Filho⁴³, que utiliza uma nomenclatura diferenciada ao fazer referência à dimensão política da democracia. O referido autor visualiza a democracia como uma fórmula política⁴⁴. Para tanto, parte da expressão "Estado Democrático de Direito", utilizada no art. 1.º da Constituição Federal Brasileira de 1988. E afirma:

O primeiro artigo da Constituição de 88 define, assim, a República Federativa do Brasil como um *Estado Democrático de Direito*, e elenca os princípios sob os quais ela se fundamenta. Todo o restante do texto constitucional pode ser entendido como uma explicação do conteúdo dessa *fórmula política*, explicação essa que, por mais extenso que seja esse texto, ainda é e sempre será uma tarefa inconclusa [...] ⁴⁵ (grifo do autor).

Outro autor atual, porém estrangeiro, que também define a democracia com uma visão estritamente política é Pablo Lucas Verdú⁴⁶. O referido autor, assim como Guerra Filho, apresenta a democracia como uma fórmula política. Pablo Lucas Verdú, no entanto, não se limita a defini-la. Ao contrário, vai mais adiante, apontando as quatro funções exercidas pela citada fórmula, deixando clara a natureza política da democracia:

⁴¹ AZAMBUJA, 2001, p. 219-221.

⁴² AZAMBUJA, loc. cit.

⁴³ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003, p. 19-21.

⁴⁴ Deve-se registrar, contudo, que o referido autor, mais adiante, admite uma natureza principiológica da democracia, ao vislumbrar a Constituição como um processo e ao afirmar que a efetivação da democracia somente será possível por meio de uma maciça participação popular no processo constitucional democrático.

⁴⁵ Ibidem, p. 19.

⁴⁶ LUCAS VERDÚ, Pablo. **Teoría de la constitución como ciencia cultural**. 2. ed. atual. e ampl. Madrid: Dykinson, 1998. p. 54.

a) La fórmula política de la Constitución [democracia] la *identifica* ante los ciudadanos y ante la comunidade internacional. Viene a ser como el documento de identidad de un país [...] b) Por conseguinte, la fórmula política constitucional traduce el propósito de permanencia de uma Constitución susceptible de modificaciones que no quebranten la Carta Constitucional. [...] c) La fórmula política constitucional coadyuva en la interpretación de la Constitución. [...] d) La fórmula política constitucional es un límite absoluto para la reforma de la Constitución.

Para o referido autor, a democracia, como fórmula política, assume quatro funções essenciais dentro do texto constitucional. Primeiramente, a fórmula política serve de fator de identificação interna e externa do regime político adotado no país. Uma vez estruturado e organizado o Estado, a fórmula política assegura a sua permanência, pois reflete os valores, ou seja, as bases ideológicas, políticas e sociais que o sustentam. Dessa forma, serve, também, de guia para a interpretação da Constituição, bem como de limite para a sua reforma.

Essa dimensão da democracia, que a configura apenas como uma modalidade de regime político, apresenta-se reducionista. Preocupa-se tão-somente com a natureza política do instituto. Segundo essa dimensão, a democracia representa mais uma dentre outras manifestações estatais. Não que isso seja desmerecedor de atenção, mas apresenta-se insuficiente para demonstrar a real importância do instituto.

Registre-se que, antes de efetuar a análise das outras dimensões que a democracia assume, faz-se necessário explicitar as modalidades que o instituto apresenta quando investigado como regime político.

3.1.2 Modalidades de democracia

A democracia, como regime político, apresenta-se sob três modalidades: a democracia direta, a democracia indireta (ou representativa) e a democracia semidireta (ou participativa)⁴⁷. Essa classificação tem como fundamento as formas de participação popular nas decisões do Estado:

⁴⁷ Oportuno registrar que Teixeira, no capítulo VII de sua obra, faz referência a apenas duas espécies de democracia, quais sejam, a direta e a representativa. Nesse sentido, tem-se a seguinte passagem: "A democracia pode ser *direta* ou *representativa*, segundo o governo do povo se realize diretamente, imediatamente, pela intervenção do próprio povo nos negócios públicos, quer legislando, quer adotando decisões e diretrizes políticas fundamentais, ou segundo o governo - legislação, administração, justiça -, seja entregue a representantes do povo". Ressalte-se, contudo, que, no

De um ponto de vista meramente formal, distinguem-se, na história das instituições políticas, **três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta**; ou, simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa - indireta ou semidireta -, que é a democracia dos tempos modernos⁴⁸ (grifo nosso).

A democracia direta consiste na atuação direta do povo nas decisões estatais. O povo atua na formação do Estado por meio de instrumentos que lhe permitem uma participação ativa nas questões estatais. Essa modalidade de democracia remonta à Grécia antiga, mais precisamente a Atenas⁴⁹, onde os cidadãos resolviam os problemas públicos por meio de sua participação direta nas Assembléias populares⁵⁰. Goyard-Fabre⁵¹ destaca que as decisões do Estado eram tomadas diretamente pelo povo e por ele executadas, nos seguintes termos:

A *eclésia*, ou assembléia do povo, dispunha de todos os poderes; a *bulé*, conselho limitado a quinhentos membros pertencentes a todas as classes de cidadãos, era conhecida pela sabedoria de seus pareceres; os *estrategos* (e não mais os arcontes oriundos da aristocracia) constituíam o poder executivo; a *heliéia*, por fim, era um tribunal composto de seis mil cidadãos. Portanto, cada cidadão estava intimamente implicado por essa democracia direta, pois podia participar ativamente da vida política.

Várias foram as razões que permitiram a forma direta da democracia em algumas Cidades-Estados gregas⁵². Em primeiro lugar, a pequena extensão da *polis*, considerada uma Cidade-Estado, o que facilitava a reunião freqüente de todos os cidadãos. Em segundo lugar, o número pequeno de cidadãos, pois a maior parte da

capítulo VIII, analisa as formas semidiretas de democracia, aceitando, assim, a existência de uma terceira modalidade de democracia (TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Forense Universitária, 1991. p. 456).

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002a. p. 268.

⁴⁹ "O modelo ateniense é o da democracia direta. O supremo poder era atribuído a todos os cidadãos. Todo cidadão ateniense tinha o direito de participar, usando da palavra e votando, na assembléia onde se tomavam as decisões políticas fundamentais. Mas a qualidade do cidadão que presumia a liberdade era hereditária, não cabendo senão a filho de ateniense, exceto atribuição a determinados estrangeiros dessa qualidade por decisão expressa da assembléia. Era uma forma possível apenas em Estados de exíguo território e reduzida população, que permitisse a reunião, em assembléia, de todos os cidadãos [...]" (RAMOS, Dirceu Torrecillas. **Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol**. São Paulo: Acadêmica, 1988. p. 37).

⁵⁰ "Esta assembléia fazia as leis, elegeria os magistrados encarregados da respectiva execução e decidiria em última instância as questões em que para ela houvesse recurso" (CAETANO, 1987, p. 47).

⁵¹ GOYARD-FABRE, 2003, p. 10.

⁵² "[...] a *polis* foi um laboratório ideal para o experimento da aplicação pura e simples dos princípios democráticos. Não só as cidades antigas eram muito pequenas, como os cidadãos viviam simbioticamente com sua cidade, ligados a ela, por assim dizer, por um destino comum de vida e morte" (SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 2. p. 38).

população era escrava e não tinha direito a voto. Por fim, os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, sendo acessíveis a todos.

Nenhuma dessas condições podem ser encontradas nos estados modernos. Os Estados hoje possuem, regra geral, um grande território, uma grande população e os negócios públicos são numerosos, complexos⁵³ e de natureza técnica, sendo acessíveis apenas a indivíduos (em tese) qualificados. O número de eleitores presentes em um Estado não permite a sua reunião para discussão e votação das matérias, sendo, nesse caso, necessária a figura da intermediação, ou seja, da representação⁵⁴. Versando sobre o tema, Pacheco⁵⁵ assevera:

Começa a justificação do govêrno representativo, originalmente, com a impossibilidade de se reunir o povo, com freqüência e intensidade, para prover tôdas as necessidades de legislação, o que é ainda mais incontestável quando se trata dos grandes Estados modernos, na plenitude de suas numerosas populações espalhadas em vastos territórios. Mas logo, em conflito com a razão do govêrno direto que se funda na tese da capacidade de decisão do povo, o segundo elemento que se invoca como justificativo da representação é o da afirmativa de que a massa do povo não alcança um nível bastante de capacidade e ponderação para entender e deliberar através da extrema complexidade das iniciativas e empreendimentos de um govêrno do nosso tempo, que deve ser ao mesmo tempo jurídico, político, social, econômico, bélico e técnico.

⁵³ A complexidade dos estados modernos torna quase que inviável o exercício de uma democracia exclusivamente direta. Nesse sentido, manifesta-se Bobbio (1997, p. 42): "É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível".

⁵⁴ Argumente-se, ainda, que o homem moderno, com características essencialmente liberais e burguesas, não ocuparia o seu tempo com as coisas públicas. Isso representaria menos atenção aos seus assuntos privados e, conseqüentemente, uma menor liberdade. Nesse sentido, vale colacionar a lição de GARRORENA MORALES: "[...] la participación en los asuntos públicos, esto es, la liberdade política, no es que haya dejado de interesar. Importa, y mucho; pero, tanto como ella misma, importa el conseguir organizarla de modo que pertube lo menos posible aquel aspecto de nuestra libertad que de verdad interesa, esto es, la dedicación del burgués a sus asuntos. [...] Nombremos, por tanto, unos representantes que actúen por nosotros en los asuntos públicos y así podremos volvernos cuanto antes al mundo de nuestra industria y nuestra actividad particular o, para decirlo del modo aquí conveniente, así podremos volvernos cuanto antes a nuestra liberdade como modernos" (GARRORENA MORALES, Angel. **Representación política y constitución democrática**: hacia una revisión crítica de la teoría de la representación. Madrid: Civitas, 1991. p. 32).

⁵⁵ PACHECO, Cláudio. **Tratado das constituições brasileiras**. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1958. v. 2. p. 25.

A democracia indireta, também chamada de democracia representativa, configura-se pela participação do povo nas decisões do Estado. Trata-se, contudo, de uma participação indireta, exercida por meio de representantes⁵⁶, escolhidos pelo próprio povo. A participação indireta, como dito, caracteriza-se de tal forma em razão da impossibilidade de o povo se reunir em todos os momentos que exigissem a tomada de decisões. Nesse sentido, vale colacionar a lição de Azambuja⁵⁷:

Necessariamente, pois, as democracias modernas teriam de ser representativas, isto é, o povo não trata diretamente das coisas públicas, do governo, mas sim, por meio de *representantes* eleitos por ele. Ou melhor, o Poder Executivo e o Legislativo não são exercidos diretamente pelos cidadãos, e sim por pessoas especialmente eleitas para isso.

Dessa forma, existe democracia representativa quando o poder político pertence à coletividade, mas é exercido por órgãos que atuam por autoridade e em nome dessa coletividade, tendo por titulares indivíduos escolhidos com intervenção dos cidadãos que a compõem⁵⁸. Tais indivíduos constituem uma minoria que, devido ao ato de investidura realizado pelos cidadãos (geralmente por meio de eleições), possui a qualidade de representantes que transmitem aos órgãos de que são titulares o caráter representativo.

A democracia semidireta, por sua vez, também permite a participação do povo nas decisões estatais. Trata-se, todavia, de uma modalidade mista de regime democrático, que possui instrumentos de participação direta do povo, como o plebiscito e o referendo, bem como características da democracia indireta, como o sistema eleitoral baseado na representação popular por meio de parlamentares. Sobre o tema, tem-se a seguinte ilação:

Como a própria expressão indica, trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais⁵⁹.

⁵⁶ "Chama-se, em Direito, representação o instituto pelo qual uma pessoa (*o representante*) pratica atos jurídicos em nome e em lugar de outra (*o representado*) de tal modo que os efeitos dos atos praticados pelo representante se produzem na esfera jurídica do representado. Isto é: quando há representação, os atos do representante produzem efeitos como se fossem da autoria do representado" (CAETANO, 1987, p. 227).

⁵⁷ AZAMBUJA, 2001, p. 217.

⁵⁸ CAETANO, op. cit., p. 419, nota 56.

⁵⁹ AZAMBUJA, op. cit., p. 218, nota 57.

O regime político democrático, como explanado, apresenta várias modalidades, cada qual destacando uma gradação diversa da participação popular nas decisões estatais. Assim, enquanto a democracia direta promove uma efetiva participação do povo nas questões do Estado, a indireta estabelece intermediários à participação popular, designados de representantes do povo. A democracia semidireta apresenta-se como mescla de ambos os regimes anteriores.

As modalidades de democracia⁶⁰ dantes apresentadas não esgotam a discussão sobre o tema, servem apenas como complementação ao estudo da sua dimensão política. Mais adiante, no ponto em que será discutida a dimensão principiológica da democracia, tal classificação será retomada, uma vez que essencial para a compreensão das duas acepções do princípio democrático: a acepção clássica (representativa) e a nova acepção (participativa).

3.2 DIMENSÃO JURÍDICA DA DEMOCRACIA

A democracia não pode ser qualificada unicamente como uma modalidade de Estado, configurando um instituto particularmente estudado pela Ciência Política. O instituto em referência constitui, ainda, um direito fundamental, assumindo, pois, uma dimensão jurídica⁶¹, dentro da proposta metodológica apresentada na presente dissertação.

Segundo tal dimensão, trata-se de um direito inerente à espécie humana, que alcança todos os povos e cidadãos do mundo, onde quer que se encontrem, como um direito universal. A democracia, pois, transmuda-se de expressão política para manifestar-se sob uma qualificação essencialmente jurídica:

⁶⁰ Registre-se que Baquero e Castro (BAQUERO, Marcelo; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: FERREIRA, Adir Luiz et al. **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política.** Porto Alegre: Editora da Universidade do Rio Grande do Sul, 1996. p. 13-14) apresentam duas outras modalidades de democracia: a democracia como conteúdo e a democracia como forma. Aquela trata da substância da democracia, do que ela realmente representa, enquanto esta trata apenas da forma da democracia, ou seja, dos seus procedimentos e ritos de funcionamento.

⁶¹ Oportuno relembrar que a classificação da democracia dentro da dimensão jurídica não exclui a juridicidade das demais dimensões, pois, ainda que seja qualificada como regime político ou como princípio constitucional, manifesta-se como elemento constitucional e, portanto, abarcado pelo Direito.

Sem dúvida, o moderno conceito de democracia que prevalece na civilização ocidental não é exatamente idêntico ao conceito original da Antiguidade, na medida em que este foi modificado pelo liberalismo político, cuja tendência é restringir o poder do governo no interesse da liberdade do indivíduo⁶².

A dimensão jurídica⁶³ da democracia preocupa-se em deslocar o estudo da democracia da Ciência Política para a Ciência Jurídica, que se responsabiliza em qualificá-la como um direito fundamental do homem e não como mera modalidade de regime político. A sua juridicidade manifesta-se por meio da tentativa de se relacionar democracia a uma série de direitos inerentes ao ser humano. Vale colacionar o entendimento de Dahl:

A democracia não é apenas um processo de governar. Como os direitos são elementos necessários nas instituições políticas democráticas, **a democracia também é inerentemente um sistema de direitos**. Os direitos estão entre os blocos essenciais da construção de um processo de governo democrático⁶⁴ (grifo nosso).

A democracia, como um direito fundamental, promove associações entre o instituto democrático e alguns direitos fundamentais, como os direitos de primeira e segunda gerações. Apresenta-se, pois, associada ao direito à igualdade e ao direito à liberdade. O direito à igualdade pressupõe a igualdade, material e formal, de todos os homens, enquanto que o direito à liberdade, seja de locomoção, de pensamento, de expressão, de crença, induz à idéia da existência de homens vivendo numa ampla liberdade.

⁶² Kelsen, 2000, p. 143. Ressalte-se, por meio dessa passagem, a tendência de Kelsen em associar a democracia ao direito fundamental de liberdade.

⁶³ Cumpre ressaltar que a expressão *jurídica* utilizada no referido título deve ser compreendida como a qualificação da democracia como *direito*. A dimensão *jurídica*, assim, preocupa-se em apresentar a democracia unicamente como um *direito fundamental*, associando-a aos direitos de liberdade, de igualdade e de autodeterminação dos povos.

⁶⁴ DAHL, 2001, p. 61-62. Nesse sentido: "Não bastando o simples verificar da vontade majoritária, **existe na democracia moderna um sólido contexto jurídico de proteção dos direitos humanos**, de modo a se desenvolver um concreto ambiente de tolerância e pluralidade (grifo nosso)" (ZIMMERAMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 94). No mesmo sentido, pode-se colacionar o seguinte: "**A idéia de democracia não pode ficar separada da idéia de direitos e, por conseguinte, não pode ser reduzida ao tema do governo da maioria**. [...] Portanto, a democracia não pode ser reduzida a instituições públicas, a uma definição dos poderes ou, até mesmo, ao princípio da eleição livre, em intervalos regulares, dos dirigentes; é inseparável de uma teoria e prática do direito" (TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Feritas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 38). Ainda, é oportuno citar a seguinte lição: "Sob esse aspecto, **a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história** (grifo nosso)" (SILVA, 2002, p. 126).

Ressalte-se, contudo, que a relação entre democracia e direito fundamental também envolve outras gerações de direitos, como os direitos de quarta geração⁶⁵. Aliás, esse é o entendimento de Bonavides⁶⁶, que explicita a democracia como um direito fundamental de quarta geração, ou seja, um direito responsável pela manutenção da legitimidade dos governos.

Apesar da tentativa de se ampliar o instituto democrático por meio da sua juridicidade, ou seja, por meio da sua qualificação como um direito fundamental, a dimensão jurídica da democracia não se apresenta satisfatória para demonstrar o real alcance desse instituto. É imperioso, pois, compreender como essa relação entre democracia e direito fundamental pode ser feita.

3.2.1 Gerações dos direitos fundamentais

O estudo da dimensão da democracia como um direito fundamental, seja um direito de primeira, segunda ou quarta geração⁶⁷, exige uma breve explanação sobre as gerações⁶⁸ dos direitos humanos.

Os direitos fundamentais de primeira geração correspondem aos direitos individuais, os direitos de liberdade, que englobam os direitos civis, associados à liberdade civil, e os direitos políticos, relacionados à liberdade política. Os direitos civis apresentam-se como instrumentos de defesa do cidadão contra a interferência abusiva do Estado na sua vida privada.

⁶⁵ Alguns autores preferem utilizar-se da expressão *dimensão* no lugar de *geração*, uma vez que os diversos direitos fundamentais que vão surgindo não excluem ou extinguem os demais que se seguem; ao contrário, as várias modalidades de direitos fundamentais permanecem e convivem juntas. Essa, por exemplo, é a orientação encontrada na obra de BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002b. p. 525.

⁶⁶ BONAVIDES, 2001, p. 350.

⁶⁷ Não há na doutrina qualquer associação da democracia aos direitos de terceira dimensão. A doutrina fica restrita a relacionar a democracia aos direitos de primeira, segunda e quarta gerações. Em vista disso, não será traçado nenhum vínculo entre a dimensão jurídica da democracia e os direitos de terceira geração.

⁶⁸ A insistência na questão da nomenclatura *gerações* resulta do fato de ser a expressão usualmente utilizada pela doutrina especializada. Vale ressaltar, entretanto, que o termo mais correto é o adotado por BONAVIDES (2002b, p. 525), qual seja, *dimensões*, pois a sucessão dos direitos fundamentais faz surgir novos direitos, mas não ocasiona a extinção dos direitos fundamentais dantes apresentados.

Os direitos políticos, por seu turno, asseguram ao cidadão, ainda que de maneira apenas formal, a sua participação política nas decisões do Estado. Os direitos políticos, assim, garantem ao cidadão a possibilidade de escolha dos seus próprios representantes, bem como a possibilidade de ocupar a posição de representante. Tais direitos conferem ao cidadão o direito de votar, mas também o direito de ser votado, de ser eleito. Além disso, abarcam o direito à iniciativa popular nos processos de elaboração das normas.

Os direitos fundamentais de segunda geração correspondem aos direitos coletivos, que englobam os direitos sociais, econômicos e culturais. Trata-se de direitos que reivindicam uma nova forma de atuação estatal. Os direitos de segunda geração configuram-se como direitos positivos, que exigem um fazer do Estado na satisfação das necessidades do homem, bem como na minoração dos problemas sociais. São distintos dos direitos primários, que são negativos, pois estabelecem um não-fazer do Estado, ou seja, representam uma limitação à atuação estatal⁶⁹. É o que notam Araújo e Nunes Júnior⁷⁰:

Por isso, em contraposição aos direitos fundamentais de primeira geração - chamados de direitos negativos -, os direitos fundamentais de segunda geração costumam ser denominados direitos positivos, uma vez que reclamam não a abstenção, mas a presença do Estado em ações voltadas à minoração dos problemas sociais, também chamados de 'direitos de crença', pois trazem a esperança de uma participação ativa do Estado.

Os direitos de terceira geração correspondem aos direitos difusos, decorrentes de uma sociedade de massa. São direitos preocupados com a paz mundial, com o desenvolvimento dos países mais pobres (os países da periferia, como denomina Bonavides⁷¹), com a defesa dos consumidores, com a qualidade de vida dos homens, com o meio ambiente, enfim, com o destino da humanidade.

Em razão disso, são também chamados de direitos da solidariedade ou da fraternidade. Tal denominação faz referência ao tríplice lema da Revolução

⁶⁹ "Em outras palavras, se com os direitos de primeira geração foi restringido o potencial opressor do Estado, com os direitos de segunda geração o Estado haveria de satisfazer certas necessidades que pudessem tolher a plena possibilidade de libertação humana" (ZIMMERMANN, 2004, p. 263).

⁷⁰ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 94.

⁷¹ BONAVIDES, 2003, p. 09.

Francesa, em que se encontra a liberdade, representando os direitos de primeira geração; a igualdade, retratando os direitos de segunda geração; e a fraternidade, configurando os direitos de terceira geração.

Os direitos de quarta geração correspondem a todos os novos direitos decorrentes da globalização política, econômica, social e cultural, que ocorre em todo o mundo. Surgem, portanto, de uma globalização dos direitos fundamentais, no intuito de universalizá-los, para que alcancem todos os povos, inclusive os da periferia. Decorrem, com efeito, do processo cada vez maior de multiplicação dos direitos⁷², como forma de suprir a complexidade social.

São, portanto, segundo Bonavides⁷³, direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. São responsáveis pela manutenção da cidadania, da liberdade dos povos e das suas diferenças. Os direitos de quarta geração, em especial o direito à democracia, são responsáveis pela manutenção da legitimidade dos governos.

Ressalte-se, porém, que alguns autores⁷⁴ adotam uma distinta classificação das gerações dos direitos fundamentais. Apresentam uma quarta e uma quinta geração dos direitos fundamentais. A quarta geração trata dos direitos relacionados à manipulação genética, à biotecnologia e à bioengenharia, ou seja, de questões relacionadas à vida e à morte do ser humano. A quinta geração, por seu turno, trata dos direitos relacionados à realidade virtual, como a cibernética e a internet.

⁷² Não se pode confundir a multiplicação dos direitos fundamentais com a sua vulgarização e a sua desvalorização, decorrentes de uma proliferação exagerada e desprovida de conteúdo. Esse é o entendimento de ZIMMERMANN (2004, p. 264).

⁷³ BONAVIDES, 2001, p. 350.

⁷⁴ Cf. OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebiades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 87.

3.2.2 Democracia como direito fundamental

A dimensão jurídica da democracia a qualifica como um direito fundamental, ou seja, um direito essencial e inerente ao ser humano, acessível a todos os povos do mundo, sem qualquer referência ao regime político adotado. Contudo, a grande discussão na doutrina⁷⁵ que adota a democracia como um direito repousa na questão de classificá-la como um direito fundamental de primeira (direito à liberdade), de segunda (direito à igualdade) ou de quarta (direito à legitimidade dos governos) geração. Quanto à sua natureza jurídica não há divergência.

A associação da democracia aos direitos de liberdade e de igualdade pode ser vislumbrada na teoria de Tocqueville⁷⁶. Segundo ele, em todos os povos democráticos verifica-se uma tendência natural para a liberdade, assim como para a igualdade. O autor vai mais longe ao afirmar que a democracia reivindica a igualdade na liberdade:

Creio que os povos democráticos têm um gosto natural pela liberdade; entregues a si mesmos, eles a procuram, amam-na e condoem-se quando os afastam dela. Mas têm pela igualdade uma paixão ardente, insaciável, eterna, invencível; querem a igualdade na liberdade e, se não a podem obter, querem-na também na escravidão.

Bielsa⁷⁷ também associa a democracia ao direito fundamental à liberdade e à igualdade⁷⁸. Faz referência à democracia como uma expressão que revela a idéia geral de liberdade e de igualdade. O referido autor, entretanto, não se preocupa em classificar a democracia segundo as gerações de direitos fundamentais (primeira, segunda ou quarta). Na verdade, seu intento é retratar a democracia como um

⁷⁵ É possível também encontrar a associação entre democracia e direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, que dispõe, no seu art. 21, que "todo homem tem o **direito** de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos" (grifo nosso).

⁷⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 117.

⁷⁷ BIELSA, Rafael. **Democracia y república**. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 26.

⁷⁸ Oportuno ressaltar que, em outra passagem de sua obra, Bielsa fala em princípio democrático. Fato que não retira a sua intenção em qualificar a democracia como um direito fundamental, como fica claro quando se utiliza da expressão **princípio de direitos do povo**. Assim, tem-se: "El principio democratico es más un principio de 'derechos del pueblo' que de gobierno, y por eso, no obstante la acepción etimológica del concepto, por su fundamento racional y por el instinto del hombre, debe ser considerado en esta esfera" (BIELSA, 1985, p. 33, grifo nosso).

instituto que se encontra associado diretamente a uma relativa liberdade e a uma igualdade formal. É o que se depreende da lição abaixo:

En la ciencia política y en la literatura política, en sentido amplio y comprensivo, la palabra 'democracia' tiene acepciones diversas, algunas de ellas algo vagas e indefinidas, **pero que denotan siempre la idea de *liberdad* y, em general, también la de *igualdad ante la ley***, y en el cuerpo social (grifo nosso).

Entre os autores nacionais, também é possível encontrar posicionamentos quanto à dimensão jurídica da democracia associando-a aos direitos de liberdade e de igualdade. Cumpre salientar que Ferreira Filho⁷⁹ admite a democracia como decorrente de dois valores básicos, quais sejam, a liberdade e a igualdade⁸⁰. Ele relaciona a democracia com o direito à liberdade e o direito à igualdade, destacando a indispensabilidade de ambos para a caracterização da democracia. Tem-se, então:

Fundamentalmente são dois valores que inspiram a democracia: *liberdade e igualdad*, cada um destes valores, é certo, com sua constelação de valores secundários. Não há concepção da democracia que não lhes renda vassalagem, ainda que em grau variabilíssimo. E pode-se até, conforme predomine este ou aquele valor, distinguir as concepções *liberais* das concepções *igualitárias* da democracia⁸¹.

Verifica-se, assim, que o precitado autor distingue duas concepções sobre a natureza jurídica da democracia, quais sejam as concepções liberal e igualitária da democracia. A concepção liberal da democracia afirma que a luta pela democracia representa a luta pela liberdade individual, tanto em relação ao Poder quanto em relação aos demais homens. A concepção igualitária da democracia considera a igualdade, material e formal, o valor preponderante. Assim, a luta pela democracia constitui a luta pela igualdade de condições de todos os homens.

⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 97.

⁸⁰ Ressalte-se que o referido autor não equipara a democracia a um direito fundamental, mas estabelece como fundamento para o seu conceito os direitos à liberdade e à igualdade. Essa associação feita pelo autor constitui a razão para a sua classificação dentro da dimensão jurídica.

⁸¹ FERREIRA FILHO, op. cit., p. 97, nota 82.

Ao fazer referência à democracia, Ferreira⁸² também a relaciona aos direitos à liberdade e à igualdade. Acredita que a democracia constitui a marcha para a liberdade e para a igualdade. Associa, assim, a democracia a um direito fundamental, sem preocupar-se em determinar a qual geração pertence⁸³. Apenas se preocupou em considerar a liberdade e a igualdade como os elementos básicos para a conceituação da democracia. Neste momento, pois, oportuno colacionar o conceito por ele apresentado:

E essa é a razão pela qual se deve aceitar a seguinte noção de democracia: é o governo constitucional das maiorias que, **sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, pelo menos a igualdade civil (a igualdade diante da lei)**, proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos⁸⁴ (grifo nosso).

Verifica-se, pois, que muitos autores tratam a democracia como associada aos direitos de liberdade e de igualdade. É possível, porém, encontrar, ainda, autores que a associam unicamente ao direito à igualdade. Touraine⁸⁵, especificamente, retrata um Estado democrático como aquele pautado na limitação do poder estatal, que é promovida não somente pela atribuição dos mesmos direitos a todos os homens, mas, acima de tudo, por meio de práticas compensatórias das desigualdades sociais.

De modo que o Estado democrático deve reconhecer aos seus cidadãos menos favorecidos o direito de agir, no quadro da lei, contra uma ordem desigual de que o próprio Estado faz parte. Ao limitar seu próprio poder, o Estado está também reconhecendo que a ordem política tem como função compensar as desigualdades sociais⁸⁶.

Ainda, existem aqueles que defendem a democracia como um direito fundamental de quarta geração. Para Bonavides⁸⁷, a democracia é um direito fundamental de quarta geração. Afirma ter a democracia se transformado num direito fundamental, o mais fundamental dos direitos políticos. Renega, desse modo, a sua natureza

⁸² FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 79.

⁸³ O autor não define a democracia como um direito em si, apenas a relaciona aos direitos de liberdade e de igualdade. Em razão dessa associação, o seu conceito de democracia merece ser classificado segundo a dimensão jurídica.

⁸⁴ FERREIRA, loc. cit.

⁸⁵ TOURAINE, 1996, p. 37.

⁸⁶ TOURAINE, loc. cit.

⁸⁷ BONAVIDES, 2001, p. 350.

estritamente política, de espécie de regime político, ou mesmo de modalidade de Estado ou de forma de vida⁸⁸.

O referido autor traz, ainda, a democracia como um direito universal, presente nas diversas declarações de direitos, mas, sobretudo, como um direito constitucional, consubstanciado nas Constituições democráticas. Afirmando a sua natureza universal e constitucional, acredita que o direito à democracia necessariamente deve ser observado por toda a sociedade e, acima de tudo, pelo Estado:

É de assinalar, contudo, que a democracia-direito fundamental tende vocacionalmente a estabelecer-se por via direta; mas para tanto se faz mister que o povo seja também o povo concreto e não abstrato, e detenha a titularidade de todos os poderes essenciais que o habilitem a exercer um controle supremo sobre o governo e as instituições. **Mas só há democracia qualificada como direito fundamental, democracia, portanto, de um Estado de direito da quarta dimensão**, a que já nos reportamos, se forem obedecidos determinados pressupostos; se o povo puder realmente fruir alguns direitos fundamentais, como o direito à comunicação, o direito à livre informação ou se as vias políticas forem substituídas pelas vias judiciais ou jurisdicionais no que tange às garantias de concretização e proteção dos direitos fundamentais da quarta dimensão⁸⁹ (grifo nosso).

Embora Bonavides tenha conferido, entre os autores brasileiros, maior destaque à dimensão jurídica da democracia, apresentando-a como um direito fundamental de quarta geração, tal entendimento remonta ao século XVI, ao teórico político Spinoza⁹⁰, que desloca a discussão a respeito da democracia como simples regime político, iniciando uma reflexão sobre o homem inserido numa sociedade democrática.

Sem desprezar as diversas formas de regime político já apresentadas, Spinoza⁹¹ admite a necessidade de uma nova visão sobre o instituto democrático. Para tanto, direciona seus estudos aos destinatários da democracia: os seres humanos. Ao contrário da visão até então preocupada apenas com os manipuladores da

⁸⁸ BONAVIDES, 2001, p. 349.

⁸⁹ Ibidem, p. 369.

⁹⁰ Ressalte-se que Spinoza não rejeita as diversas classificações antes construídas, que situam a democracia como uma modalidade de regime político; apenas propõe novas discussões (SPINOZA, Benedictus de. **Tratado político**. Tradução de Norberto de Paulo Lima. São Paulo: Ícone, 1994. p. 21).

⁹¹ SPINOZA, 1994, p. 93.

democracia, quais sejam, os detentores do poder. A base para sua reflexão repousa nos próprios fatos históricos por ele visualizados.

O momento histórico em que vive descreve um período de governos monárquicos, fundados numa posição de comando dos reis e de submissão e obediência dos súditos. Nasce, assim, aos poucos, um sentimento de liberdade e de resistência dos cidadãos em face da autoridade esmagadora do poder absoluto dos monarcas. Esses sentimentos transmudam-se no direito de liberdade e no direito de resistência. É o que registra Goyard-Fabre⁹²:

Ressurgia então o problema dos regimes políticos e, com a ajuda dos sobressaltos de uma história pouco serena, passou-se a recusar conceber a relação entre o comando dos reis e a obediência dos súditos como uma sujeição ou servidão. A necessidade de liberdade dos cidadãos, outrora entrevista na cidade ateniense e na República romana, renasceu. **Na brecha que assim se abria, aos poucos foi-se elaborando a idéia do direito de resistência dos povos contra a autoridade esmagadora do poder** (grifo nosso).

A visão de democracia de Spinoza⁹³ encontra-se estreitamente relacionada à idéia de autodeterminação do homem. O indivíduo, pois, apresenta-se inteiramente capaz de conduzir, com ampla liberdade, os seus próprios atos, sem interferência de nenhum outro indivíduo. Segundo o autor, o importante não é estabelecer qual o melhor regime, mas sim, qual é aquele que protege a liberdade do indivíduo contra qualquer dominação alheia:

A nossa conclusão será, portanto, a de que o povo pode conservar sob um Rei uma **ampla liberdade**, desde que o poder do Rei tenha por medida o poder do próprio povo e não tenha outra proteção senão o povo⁹⁴ (grifo nosso).

Por meio da análise dos seus escritos, fica clara a compreensão de que Spinoza⁹⁵ entende a democracia como um direito fundamental do ser humano, embora não faça referência expressa a qual geração pertença. Na verdade, o autor acredita tratar-se de um direito fundamental inerente ao ser humano, ou seja, de um direito natural, que pertença ao homem onde quer que se encontre.

⁹² GOYARD-FABRE, 2003, p. 99.

⁹³ SPINOZA, op. cit., p. 150, nota 94.

⁹⁴ Ibidem, p. 98.

⁹⁵ Na verdade, Spinoza (1994, p. 151-152) estende o direito de liberdade e, conseqüentemente, de participação nas decisões estatais aos homens, excluindo dessa esfera as mulheres, pois acredita que elas são submissas à autoridade dos homens.

Desse modo, nota-se que o autor não compreende a democracia como mero regime político, como queriam os seus antecessores. Ao contrário, segue além dessas especulações políticas que buscavam o regime político perfeito, deslocando o enfoque para o indivíduo, ou seja, concentra seus estudos sobre os destinatários da democracia e não sobre quem a domina e a manipula, os detentores do poder. Sobre o temor à dominação, Goyard-Fabre⁹⁶ assevera:

[...] o objetivo final da instauração de um regime político não é a dominação, nem a repressão dos homens, nem a sua submissão ao jugo de um outro. Aquilo que se objetivou com tal sistema foi liberar o indivíduo do temor - de modo que cada um viva, tanto quanto possível, em segurança; em outras palavras, conserve no mais alto seu direito natural de viver e de realizar uma ação (sem prejudicar nem a si mesmo nem a outrem) (grifo nosso).

Como visto, a defesa da democracia como um direito fundamental encontra diversos adeptos. De fato, o entendimento de Spinoza, de que a democracia constitui um direito de autodeterminação do indivíduo, bem como o de Bonavides, que afirma ser a democracia um direito fundamental de quarta geração, não se encontram isolados. Amaral⁹⁷ também compreende a democracia como um direito fundamental do indivíduo, um direito de quarta geração:

A democracia não é apenas um sistema de governo, uma modalidade de estado, um regime político, uma forma de vida. É um direito da Humanidade (dos povos e dos cidadãos). [...] A questão central da democracia participativa, direito da quarta geração, é tanto suprir a intermediação [...] (grifo nosso)⁹⁸.

Não restam dúvidas, pois, após os posicionamentos antes explanados, quanto à classificação das suas visões dentro da dimensão jurídica da democracia. Trata-se, segundo os mencionados autores, de um direito inerente ao homem, sem o qual jamais conseguiria viver em sociedade e sob a égide de uma instituição política. O direito à democracia, dessa forma, permite ao cidadão exercer substancialmente a sua cidadania, não conferida pela simples previsão formal dos direitos de primeira, de segunda e de terceira gerações.

⁹⁶ GOYARD-FABRE, 2003, p. 150.

⁹⁷ AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa!. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 42 e 48.

⁹⁸ Ibidem, p. 48.

Esse direito, contudo, não é suficiente para abranger todos os institutos que envolvem a democracia. O próprio Bonavides⁹⁹, precursor da democracia como direito fundamental de quarta geração, reconhece, na segunda edição da obra *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*, a insuficiência dessa qualificação inicialmente proposta. Tal constatação pode ser corroborada na seguinte passagem do livro:

Dizer que a democracia é direito da quarta geração, qual o fiz em Foz de Iguaçu, na conferência final da XIV Conferência Nacional de Advogados, em 1992, não basta. Faz-se mister ir além. Urge, assim, tornar explícitos os meios técnicos de realização e sustentação desse direito *principal* nos países da periferia, onde as três gerações ou dimensões de direitos fundamentais não lograram ainda concretizar-se na região da normatividade¹⁰⁰ (grifo nosso).

A qualificação estritamente política, reduzindo a democracia a uma modalidade de regime político, bem como sua dimensão jurídica, por meio da compreensão da democracia como um direito, não são suficientes para vislumbrar, de forma completa, a democracia. Somente o princípio democrático, como um princípio constitucional, apresenta-se capaz de promover uma verdadeira ampliação da democracia, pois possui os instrumentos necessários à sua concretização.

3.3 DIMENSÃO PRINCIPIOLÓGICA DA DEMOCRACIA

A democracia apresenta-se como um instituto complexo, não podendo ser reduzida a uma modalidade de regime político por meio do qual é estabelecido o processo de participação política popular, ativa ou passiva, nas decisões estatais. Também não pode ser considerada apenas como um direito fundamental, incapaz de alcançar todos os institutos de um ordenamento estatal. Daí ser considerada por vários autores como um princípio constitucional, denominado princípio democrático. Dentre eles, merece registro a visão de Canotilho¹⁰¹:

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um *método* ou *técnica* de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio

⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 09.

¹⁰⁰ BONAVIDES, loc. cit.

¹⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 288.

normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se *impulso dirigente* de uma sociedade.

Após a análise das dimensões política e jurídica¹⁰² da democracia, verifica-se a insuficiência em se qualificar a democracia como um regime político ou mesmo como um direito fundamental. Nesse sentido, manifesta-se Aragon¹⁰³ quando afirma que "pieza fundamental, pues, de esa teoría habría de ser la concepción de la democracia como categoría jurídica (a través de su consideración como 'principio') y no como noción sólo y exclusivamente política".

É preciso esmiuçar a dimensão principiológica da democracia, que não deixa de ser jurídica. Sob essa roupagem, a democracia assume a natureza de um *principio*, recebendo, assim, a denominação de princípio democrático. A democracia pode ser qualificada como princípio, pois constitui um preceito normativo de conteúdo axiológico¹⁰⁴, marcado por um alto grau de abstração e de abrangência normativa.

A dimensão principiológica da democracia a qualifica não apenas como um *principio*, mas também como um *principio constitucional*, presente e disciplinado no texto da Constituição, e que serve de base para a compreensão de todo o sistema constitucional. Na esteira dos ensinamentos de Mello, a democracia, como princípio, irradia toda a sua força normativa sobre os demais dispositivos que compõem o ordenamento constitucional:

Princípio – já averbamos alhures - é, por definição, o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (grifo nosso)¹⁰⁵.

¹⁰² Pontue-se, mais uma vez, que a expressão *jurídica* aqui utilizada faz referência unicamente à associação da democracia a um *direito fundamental*. Tal opção metodológica e etimológica não exclui a juridicidade conferida à democracia como um regime político ou como um princípio constitucional.

¹⁰³ ARAGON, Manuel. **Constitución y democracia**: temas clave de la constitución española. Madrid: Tecnos, 1989. p. 14-15.

¹⁰⁴ Embora a democracia se manifeste como um preceito normativo com conteúdo axiológico, não constitui um valor propriamente dito, ou seja, não constitui um verdadeiro axioma.

¹⁰⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. 2000, p. 747-748.

Não se pode olvidar, ainda, tratar-se de um princípio complexo e abrangente, na medida em que espraia seus efeitos não somente no sistema constitucional, mas, sobretudo, em todo o ordenamento jurídico estatal. O amplo alcance do princípio democrático encontra respaldo no seu conteúdo valorativo. Essa abrangência do princípio democrático é observada por Bastos¹⁰⁶:

Entende-se por valores os conteúdos materiais da Constituição, que conferem legitimidade a todo o ordenamento jurídico. **Eles transcendem o quadro jurídico institucional e a ordem formal do Direito, pois indicam aspirações que devem informar todo o sistema jurídico** (grifo nosso).

A dimensão principiológica da democracia não se limita a estabelecer uma modalidade de regime político a ser adotada por um Estado, ou, então, uma modalidade de participação popular na tomada de decisões estatais. Na verdade, a democracia, como um princípio constitucional, tem a possibilidade de promover uma ampliação do instituto, fazendo com que alcance os âmbitos político, jurídico e social.

3.3.1 Democracia como princípio constitucional

A democracia, assim, manifesta-se como um princípio constitucional. Assume, desse modo, uma dimensão mais abrangente e complexa que as concepções de regime político e de direito fundamental, anteriormente apresentadas pela visão política e pela visão jurídica, respectivamente. Sua abrangência e sua complexidade mostram-se presentes no alcance que ela assume, seja em nível constitucional, seja em âmbito jurídico, político e social.

A democracia, como princípio, possui natureza geral, atua sobre diversos ramos e institutos jurídicos, e carrega um alto grau de abstração e de carga valorativa. Trata-se de um preceito jurídico de conteúdo axiológico, capaz de legitimar diversas

¹⁰⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 77-78.

situações jurídicas sem, contudo, vincular-se ou limitar-se a situações jurídicas concretas¹⁰⁷.

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. **Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico.** Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espriar-se por cima de um sem-número de outras normas¹⁰⁸ (grifo nosso).

Como visto, manifesta-se como um preceito normativo que transporta um valor¹⁰⁹. Não se trata de um verdadeiro axioma, mas um princípio que carrega um valor. A democracia apresenta um conteúdo valorativo e manifesta-se por meio de uma norma jurídica, que compõe o Direito¹¹⁰. Desse modo, a partir de uma análise jurídica, não se pode aceitar a democracia meramente como um valor, mas sim como uma norma jurídica de conteúdo axiológico. Sobre o tema:

Me parece que esse enunciado [España se constituye en un Estado [...] democrático] encierra, pues, no un valor o una regla, sino exactamente un principio. Un principio que no se 'propugna' (como los valores) para que el ordenamiento lo realice (como fin), sino que 'es' del ordenamiento, que lo cualifica, esto es, que caracteriza al Estado constitucional y, por lo mismo, a la totalidad de su Derecho¹¹¹.

Os valores conferem legitimidade a todo o ordenamento jurídico. Com efeito, transcendem o quadro jurídico institucional e a ordem formal do Direito, pois indicam as aspirações que devem informar todo o sistema jurídico¹¹². Constituem, enfim, as metas, as diretrizes a serem alcançadas e preservadas por todo o ordenamento jurídico.

¹⁰⁷ Verifica-se que os princípios não geram direitos subjetivos, ficando essa tarefa a cargo das regras.

¹⁰⁸ BASTOS, 2002, p. 241.

¹⁰⁹ Vale insistir no fato de que a democracia não representa um valor propriamente dito, mas sim um preceito normativo carregado de conteúdo valorativo. Sobre a qualificação diferenciada entre valores, princípios e regras, cf. LUÑO, Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. Madrid: Tecnos, 1984. p. 291-292.

¹¹⁰ "La democracia al margen del ordenamiento puede ser principio político, nunca principio jurídico. La pretensión de la Constitución es, precisamente, la de juridificar la democracia, la de unir democracia y Estado de Derecho" (ARAGON, 1984, p. 102).

¹¹¹ Ibidem, p. 100.

¹¹² A expressão *sistema jurídico* não deve ser compreendida como um sistema hierárquico-normativo determinado pela Constituição. Na verdade, o sistema jurídico envolve todo e qualquer instituto do Direito, e não somente as normas jurídicas propriamente ditas.

A democracia assume, assim, a natureza de uma norma-princípio. Nesse contexto, importante a distinção existente entre princípios e regras¹¹³, a despeito de não se tratar do objeto desta pesquisa. O gênero norma jurídica manifesta-se por meio de duas subespécies normativas, quais sejam, as regras e os princípios. Dentre as diferenças que encampam, merece destaque o grau de abstração e de abrangência. Quanto ao primeiro diferencial, as regras possuem um grau de abstração menor que os princípios. Quanto ao segundo elemento, as regras possuem uma menor abrangência que os princípios.

Numerosos son los criterios propuestos para la distinción entre reglas y principios. El de generalidad¹¹⁴ es el más frecuentemente utilizado. Según él, los principios son normas de un grado de generalidad relativamente alto, y las reglas normas con un nivel relativamente bajo de generalidad¹¹⁵.

Assim, a democracia apresenta-se como um princípio, pois possui alto grau de abstração, não merecendo a qualificação de regra. Nesse sentido, o princípio democrático não pode ser diretamente aplicado e demanda medidas de concentração; ao contrário das regras, que podem ser diretamente aplicadas. Ademais, a democracia apresenta-se como um princípio, pois possui grande abrangência e permeia todo o ordenamento jurídico de um Estado¹¹⁶. Em síntese:

Os princípios são de maior nível de abstração que as meras regras e, nestas condições, não podem ser diretamente aplicados. Mas, no que eles perdem em termos de concreção ganham no sentido de abrangência, na medida em que, em razão daquela sua força irradiante, permeiam todo o texto constitucional,

¹¹³ Sobre a diferença entre princípios e regras, oportuna a seguinte citação: "Em vista disso, tem-se salientado bastante ultimamente a distinção entre normas jurídicas que são formuladas como *regras* e aquelas que assumem a forma de um *princípio*. As primeiras possuem a estrutura lógica que tradicionalmente se atribui às normas do Direito, com a descrição (ou 'tipificação') de um fato, ao que se acrescenta sua qualificação prescritiva, amparada em uma sanção (ou na ausência dela, no caso da qualificação como 'fato permitido'). Já os princípios fundamentais, igualmente dotados de validade positiva e de modo geral estabelecidos na Constituição, não se reportam a um fato específico, cuja ocorrência se possa precisar com facilidade, extraindo a consequência prevista normativamente. Eles devem ser entendidos como indicadores de uma opção pelo favorecimento de determinado valor, a ser levada em conta na apreciação jurídica de uma infinidade de fatos e situações possíveis, juntamente com outras tantas opções dessas, outros princípios igualmente adotados, que em determinado caso concreto podem conflitar-se uns com os outros, quando já não são mesmo, *in abstracto*, antinômicos entre si" (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do direito**: aplicada ao direito processual e à teoria da constituição. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 74).

¹¹⁴ Alexy vale-se da expressão *generalidade* em substituição a *abstração* (ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 83).

¹¹⁵ ALEXY, loc. cit.

¹¹⁶ Cf. GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3. Ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003. p. 52 et seq. Cf. GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da constituição**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. p. 127 et seq.

emprestando-lhe significação única, traçando os rumos, os vetores, em função dos quais as demais normas devem ser entendidas¹¹⁷.

Moraes¹¹⁸ apresenta vários critérios que determinam a democracia como um princípio. O primeiro critério diz respeito ao conteúdo dos princípios: a democracia consiste num princípio porque veicula a previsão de um valor fundamental da ordem jurídica, qual seja, a participação popular nas decisões estatais. Além disso, dentro ainda desse critério, a democracia constitui princípio, pois possui um alto grau de abstração e de generalidade.

O segundo critério envolve a análise de eventuais conflitos que possam existir entre os princípios. A democracia consiste em um princípio, pois, quando conflitante com outro princípio, pode ser ponderada a sua aplicação frente a este, não sendo possível a sua derrogação ou exclusão do ordenamento jurídico.

O terceiro critério é referente aos efeitos dos princípios: a democracia manifesta-se como um princípio na medida em que possui uma eficácia relativamente indeterminada na ordem jurídica. Assim, ao contrário das regras, os princípios são dotados de efeitos indeterminados a partir do seu núcleo essencial. Ressalta o autor que, ainda que eles possuam efeitos delimitados, os meios para alcançá-los são múltiplos.

O quarto critério fala da forma de aplicação dos princípios. A democracia apresenta-se próxima da natureza principiológica, pois não comporta a subsunção, o que ocasiona a necessidade de mediação concretizadora para a sua aplicação às hipóteses determináveis. Os institutos formais da democracia, como o voto, apresentam-se dispostos de forma determinada no texto constitucional.

O quinto e último critério trata da função do princípio perante o ordenamento jurídico. A democracia caracteriza-se como um princípio, pois apresenta uma natureza multifuncional, ou seja, possui várias funções dentro do ordenamento jurídico. Com efeito, o princípio democrático tem a função de estímulo à produção, de

¹¹⁷ BASTOS, 2002, p. 81.

¹¹⁸ MORAES, Guilherme Peña de. **Direito Constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2003. p. 96-99.

interpretação e de aplicação das normas-regra. Moraes consigna o seguinte entendimento:

Por dedução, os princípios dirigem toda a fenomenologia de incidência (produção - interpretação - aplicação) das regras que formam o sistema constitucional, visto que inspiram o exercício do poder constituinte e dos poderes constituídos, no estabelecimento ou reforma da Constituição e Legislação (função nomogenética), orientam a interpretação, na determinação do sentido, alcance e conteúdo da Constituição (função exética), atuam supletivamente na integração, colmatando as lacunas da Constituição (função integrativa) e harmonizam os valores abrigados pela Constituição (função sistêmica)¹¹⁹.

A democracia assume, ainda, a natureza de princípio constitucional, disciplinado no corpo da Constituição. Além disso, apresenta-se como o mandamento nuclear de todo o sistema jurídico. Ao ser qualificada como um princípio constitucional, não se limita a abranger somente o sistema constitucional. Ao assumir essa dimensão, a democracia acaba por alcançar todo o ordenamento normativo de um Estado, não somente o texto da Constituição.

A democracia, pois, apresenta-se como um princípio constitucional. Várias são as características que promovem a sua qualificação principiológica. A primeira diz respeito à eficácia jurídica que apresenta. Como um princípio constitucional, a democracia apresenta uma eficácia jurídica positiva e negativa. Esta impede que sejam praticados atos ou produzidas normas contrárias aos seus propósitos. Aquela, por seu turno, autoriza que sejam exigidas prestações que componham o seu conteúdo essencial perante o Poder Judiciário.

Além disso, a democracia qualifica-se como um princípio constitucional por ser dotada da característica de abertura. O princípio democrático conforma um sistema axiológico dedicado a viabilizar a concretização dos valores a que se vincula, por intermédio de diferentes mediações dos intérpretes e dos aplicadores do Direito Constitucional. Como princípio constitucional, encontra-se disperso pelo texto da Constituição, abarcando uma série de outras disposições, o que lhe confere a característica da pluralidade.

¹¹⁹ MORAES, 2003. p. 97. Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Sociedade, estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995. p. 136-137.

O princípio constitucional da democracia caracteriza-se pela unidade, pois dispõe de estrutura sistêmica e de coerência interna. É marcado ainda pela característica do equilíbrio: quando conflitante com outro princípio, deve com ele se harmonizar, sem que haja preponderância de um sobre o outro. Diferentemente das regras, que devem ser excluídas do ordenamento quando encontram disposição em contrário. Sobre a ponderação de princípios concorrentes, Moraes¹²⁰ assevera:

Os princípios constitucionais são extraídos de enunciados normativos, com elevado grau de abstração e generalidade, que prevêm os valores que informam a ordem jurídica, com a finalidade de informar as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras, de sorte que eventual colisão é removida na dimensão do peso, ao teor do critério da ponderação, com a prevalência de algum princípio concorrente.

É na historicidade e na interdisciplinariedade, porém, que a democracia encontra a sua marca principiológica. Por carregar valores, o princípio democrático manifesta-se como um preceito normativo duradouro, formado pela conjunção das diversas influências sociais, culturais, políticas e jurídicas de uma sociedade. Em vista disso, a democracia constitui um preceito interdisciplinar, ou seja, não constitui objeto exclusivo do Direito Constitucional.

3.3.2 Princípio democrático representativo: acepção clássica

3.3.2.1 Conceito

O princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência de uma participação integral do povo na vida política do seu país¹²¹. Na verdade, o princípio democrático é capaz de gerar na sociedade um aprofundamento democrático em todas as ordens institucionais: política, econômica, jurídica, social e cultural. Indiscutível, pois, o seu caráter multiforme, que representa um princípio atuante em todas as dimensões de uma sociedade.

¹²⁰ MORAES, 2003, p. 101.

¹²¹ Jorge Miranda confere outra definição ao princípio democrático. Segundo o referido autor, o princípio democrático pressupõe a titularidade popular do poder constituinte e dos poderes constituídos. Cf. MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 218.

Definir princípio democrático pressupõe conhecer todos os elementos da democracia, assim como as suas diversificadas formas de manifestação e de classificação: democracia direta, democracia indireta (ou democracia representativa) e democracia semidireta (ou democracia participativa)¹²². Torna-se necessário investigar as diferentes formas de democracia para que se compreenda o real alcance do princípio democrático.

Somente se analisando as formas direta, indireta e semidireta da democracia, poder-se-ão vislumbrar as modalidades representativa e participativa do princípio democrático. Com efeito, democracia, na sua clássica definição, constitui um governo exercido pelo povo e para o povo. O exercício desse governo, pois, faz-se de forma direta, indireta ou semidireta.

A democracia direta constitui um governo em que os participantes, os cidadãos, votam diretamente as leis e tomam pessoalmente as decisões do seu Estado¹²³. O povo, desse modo, participa diretamente dos assuntos estatais, sem qualquer tipo de intermediação representativa. Na Grécia antiga, por exemplo, conhecia-se a democracia sob a modalidade direta, pois era capaz de reunir o “povo” em praça pública para resolver as questões políticas relativas ao Estado.

Registra a doutrina, política e constitucional, que a democracia direta também pode ser chamada de democracia participativa, pois estabelece a direta participação do povo nos assuntos do Estado. Não se apresenta, contudo, de todo correto esse entendimento, porque a participação popular, que qualifica o princípio democrático e, portanto, a democracia participativa, assume as formas direta e indireta.

¹²² Caetano (1987, p. 386) faz referência, ainda, a outras duas modalidades de democracia: a democracia liberal e a democracia antiliberal, também chamada de totalitária. A democracia liberal funda-se nos princípios da liberdade, como o individualismo e o personalismo; enquanto que a democracia totalitária baseia-se em elementos coletivos, transindividuais, transpessoais, pautados nos preceitos da igualdade.

¹²³ "A democracia direta é o sistema no qual o povo exerce por si mesmo a soberania. Alguns entendem que isso apresenta alguns inconvenientes, ligados ao risco de demagogia ou à incompetência do povo. De qualquer forma, isso é impraticável nos grandes Estados modernos. Assim, o povo delega o exercício da soberania a homens que escolhe para representá-lo. Portanto, o regime representativo é, de fato, um tipo de democracia, já que está associado à eleição pelo sufrágio universal" (HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Manole, 2004. p. 173).

A democracia participativa, pois, distingue-se da democracia direta, embora contenha instrumentos de participação direta do povo. Aquela espécie democrática, porém, não se reduz ao estabelecimento de instrumentos de participação legislativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, tão verificados na democracia direta. Apresenta, também, institutos da democracia representativa, como a representação popular.

A democracia indireta, por sua vez, constitui um governo em que o cidadão, o povo em geral, não assume a gestão estatal. O governo é exercido por meio da representação popular.

Assim, o povo elege os seus representantes, que exercerão sua função por meio de um mandato eletivo. Verifica-se, pois, uma participação indireta do povo, que atua apenas no momento de eleger os representantes políticos.

A democracia indireta é também denominada de democracia representativa. Tal denominação apresenta-se em razão da sua natureza essencialmente representativa. Essa modalidade democrática caracteriza-se por uma restrita participação popular: o povo somente possui a titularidade do governo, exercendo-o apenas de forma indireta, ou seja, por meio da representação política¹²⁴. Dissertando sobre a representação política, Caetano¹²⁵ a define como princípio:

Que é representação política? Pode definir-se como o princípio jurídico em virtude do qual um ou alguns indivíduos exercem o poder político ou participam no seu exercício em lugar e em nome dos titulares do referido poder e de modo que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados.

Em razão mesmo da restrita participação popular nos assuntos do Estado, a democracia representativa ou indireta vem perdendo espaço constitucional para os instrumentos da democracia participativa. Ressalte-se, no entanto, que sua previsão constitucional faz-se sempre necessária, pois a representação popular constitui instituto viabilizador do próprio governo democrático. De modo que, sem os

¹²⁴ "Trata-se [a democracia representativa] do modelo político que implica que, genericamente, as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à comunidade política como um todo, sejam tomadas indiretamente, ou seja, por pessoas especialmente eleitas para este fim e não diretamente por todos aqueles que dela fazem parte" (MOISÉS, 1990, p. 45).

¹²⁵ CAETANO, 1987, p. 228.

representantes do povo, tornar-se-ia impossível o exercício de um regime democrático.

Apenas a previsão constitucional da representação democrática, no entanto, não se apresenta suficiente para garantir a efetividade do princípio democrático. A complexidade com a qual as sociedades em geral se deparam demonstra a ineficácia da democracia representativa, ou seja, a ineficácia de uma participação popular restrita à sua modalidade política, adstrita a uma atuação do povo na escolha dos seus representantes.

Percebe-se, assim, a necessidade de uma ampliação do conceito de democracia e, conseqüentemente, de princípio democrático. Surge, então, a democracia semidireta, também denominada de democracia participativa. A democracia semidireta representa uma espécie híbrida de democracia, resultado dos instrumentos defendidos na democracia direta e dos institutos previstos pela democracia indireta.

A democracia semidireta ou participativa encontra-se estritamente ligada ao princípio democrático, mais propriamente à sua nova dimensão participativa, que confere ao povo um governo democrático, que permite uma participação ativa e, sobretudo, efetiva da sociedade nos assuntos do Estado. Vale ressaltar, mais uma vez, que a democracia participativa não exclui a forma representativa de democracia, pois é inerente à própria Constituição do princípio democrático.

Em vista disso, cabe inicialmente esclarecer os diversos institutos que compõem o princípio democrático na sua dimensão tradicional, representativa. Far-se-á, então, uma breve explanação dos seus subprincípios e dos institutos afins à democracia representativa. Em seguida, passa-se a análise da nova dimensão do princípio democrático, por meio da apresentação das suas diversas modalidades de participação: legislativa, administrativa e jurisdicional.

3.3.2.2 Subprincípios

Conforme já destacado, o princípio democrático é um princípio constitucional de considerável complexidade. Trata-se de um princípio capaz de envolver diversos outros princípios, como os da soberania e da representação popular. Possui conteúdo amplo, que não se reduz a uma simples conceituação. O princípio democrático, portanto, exige uma análise dos subprincípios, bem como dos seus institutos afins.

3.3.2.2.1 *Princípio da soberania popular*

Soberania consiste na expressão máxima da autoridade política, não havendo poderes acima do poder soberano. Significa um poder absoluto, uma autoridade suprema, sem limites. Etimologicamente, soberania vem do latim *super*, indicando algo que está sobre, algo superior, dominante, que ocupa o primeiro lugar, a posição de primazia, não admitindo nenhum outro poder acima.

O conceito moderno de soberania remonta à época medieval. Nesse período, a soberania representava o mais alto poder conferido a uma pessoa, no caso, ao monarca, o soberano. Era a demonstração da existência de direitos exclusivos, concentrados nas mãos de um único indivíduo, o monarca absoluto. O poder supremo, no medievo, funcionava como um elemento diferenciador, capaz de equilibrar as três forças rivais que combatiam no poder: o clero, a nobreza e o monarca.

Nos períodos moderno e contemporâneo, o conceito de soberania sofreu diversas transformações. A soberania assumiu duas vertentes: a soberania teocrática, que previa a natureza divina dos detentores do poder; e a soberania democrática, que estabelecia a existência de uma soberania popular e de uma soberania nacional. As doutrinas teocráticas tenderam para um critério místico, ou seja, para a crença da natureza divina dos governantes, que eram investidos no poder por meio da providência divina. É o que nota Bonavides¹²⁶:

¹²⁶ BONAVIDES, 2002a, p. 127.

O problema portanto de legitimar a soberania na pessoa de seu titular e do mesmo passo explicar a origem do poder soberano tem suscitado historicamente várias doutrinas, começando com as que sustentam o direito divino dos reis até as que assentam no povo a sede da soberania. Dividem-se portanto em dois grupos: doutrinas teocráticas e doutrinas democráticas.

As doutrinas democráticas, de maior contribuição para este estudo, encontram na própria sociedade os detentores do poder. Na soberania nacional, a nação apresenta-se como a titular única e exclusiva da autoridade soberana¹²⁷. Tal corrente é resultado direto dos movimentos revolucionários da França do século XVIII. Em razão disso, a nação deve ser entendida como a classe burguesa, único organismo consciente de atuação político-social.

Está na teoria da soberania popular, contudo, a conexão com o princípio democrático. Essa corrente prevê uma amplitude maior da titularidade do poder. Na soberania popular, o povo apresenta-se como o verdadeiro e o único detentor do poder¹²⁸. As decisões políticas que regem um Estado sempre deverão basear-se na vontade soberana do povo. As decisões estatais que determinam os rumos do Estado, devem, necessariamente, refletir os interesses de toda a coletividade, de toda a sociedade.

A soberania popular assume a qualidade de princípio informador de todo o Estado, de toda a sociedade e confere a titularidade do poder político e social ao povo. Segundo esse princípio, o povo é a única fonte do poder e, por isso, sempre deve ser respeitada a sua vontade. Inegável, pois, a sua relação com o princípio democrático: somente é possível manter-se a titularidade do poder com o povo quando ele participa democraticamente desse poder.

¹²⁷ "[...] a doutrina da soberania nacional postularia que o titular da soberania é a *nação*, ou seja, uma entidade abstrata, que não é composta apenas por homens que vivem sobre o território em um determinado momento, mas que é definida considerando-se a continuidade das gerações ou um interesse geral que transcenderia os interesses particulares" (HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 178).

¹²⁸ "De acordo com essa tradição, a doutrina da soberania popular ensinaria que a soberania pertence ao povo, concebido como o conjunto dos homens que vivem em um determinado território. Esse povo seria, portanto, um ente real. Ele próprio pode, portanto, exercer sua soberania. A doutrina da soberania popular seria, portanto, compatível com a democracia direta. No entanto, caso essa democracia direta parecesse pouco praticável, o povo poderia delegar o exercício da soberania" (HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 177).

Canotilho¹²⁹ afirma que o princípio da soberania popular apresenta duas dimensões. Inicialmente, trata do domínio político, que, segundo o referido autor, significa o domínio de homem sobre homens, justificado por meio da legitimidade. Segue, então, trazendo a legitimação do domínio político como outra dimensão do princípio da soberania popular. Essa legitimação somente pode derivar do próprio povo (doutrina democrática) e não de qualquer outra instância fora da sociedade (doutrina teocrática).

Assim, o povo também constitui uma dimensão do princípio da soberania popular. Pode-se dizer, inclusive, tratar-se de elemento essencial ao princípio. O povo constitui o titular da soberania, do poder. A titularidade popular lhe confere dois aspectos distintos: o negativo, pois não permite nenhuma outra fonte de poder que não a advinda do povo; o positivo, pois a legitimidade do poder advém do próprio povo. Então, a soberania pertence ao povo e é por ele legitimada, consentida.

A soberania popular em si constitui uma dimensão do princípio democrático. Essa qualificação estabelece que a vontade do povo deve prevalecer sempre. Somente por meio da identidade entre decisão estatal e vontade popular existirá um governo legítimo e, portanto, democrático. Com efeito, um governo sem soberania popular encontra-se desprovido de legitimidade e jamais poderá ser considerado um governo democrático.

A titularidade do poder é estudada por meio do princípio da soberania popular, que estabelece o povo como o titular do poder político. Todavia, é necessário, ainda, estudar o instituto da representação, pois, na incapacidade de o povo exercer cotidianamente esse poder, acaba por delegar o seu exercício aos representantes políticos, que são por ele escolhidos, por meio da eleição popular. Em vista disso, será analisado, no seguinte tópico, o princípio da representação popular.

¹²⁹ CANOTILHO, 2002, p. 292.

3.3.2.2 Princípio da representação popular

O princípio da representação popular assegura a participação popular nas decisões estatais por meio da representação política. Como visto, segundo o princípio da soberania popular, o povo é o único e exclusivo titular do poder; porém, para a sua manifestação prática, ou seja, para o seu pleno exercício, o povo necessita de delegados, que irão representá-lo nas suas decisões¹³⁰.

O princípio da representação popular manifesta-se por meio da representação democrática formal e da representação democrática material¹³¹. A representação democrática formal constitui a autorização e a legitimação jurídica concedida pelo povo a um órgão governante. Trata-se de uma autorização, entendida como delegação, conferida pelo povo a um órgão institucionalmente legitimado pela Constituição. É o que registra Canotilho¹³²:

A representação democrática [formal] significa, em primeiro lugar, a autorização dada pelo povo a um órgão soberano, institucionalmente legitimado pela Constituição (criado pelo poder constituinte e inscrito na lei fundamental), para agir autonomamente em nome do povo e para o povo. A representação (em geral parlamentar) assenta, assim, na *soberania popular*. Esta autorização e legitimação jurídico-formal concedida a um órgão "governante" (delegação de vontade) para exercer o poder político designa-se **representação formal** (grifo nosso).

Moreira Neto¹³³ qualifica a representação democrática formal como uma positivação jurídica da representação popular. Segundo o referido autor, a legitimação da atuação representativa deve vir desde logo positivada no texto constitucional, e, de preferência, como princípio fundamental do ordenamento jurídico. Afirma, ainda, que a representação popular também deve vir prevista em nível infraconstitucional.

¹³⁰ "Um regime se diz, portanto, *representativo quando os governantes, ou parte deles, exercem sua competência não em virtude de um direito próprio, mas em razão de sua qualidade de representantes, geralmente obtida mediante eleição e apenas por um certo prazo*. A essência da 'representação' consiste, pois, na distinção entre o *titular* do poder político (povo), e os seus *representantes*, que desse poder têm apenas o exercício, geralmente durante certo tempo, apenas" (TEIXEIRA, 1991, p. 487).

¹³¹ Registre-se, contudo, que o princípio da representação não ocorre unicamente no regime democrático. Hamon, Troper e Burdeau (2004, p. 165) ressaltam que "esse tipo de justificação [da representação política], que não é de modo algum ligado à democracia representativa, é hoje universalmente difundido e utilizado, inclusive nas mais horríveis ditaduras. O próprio Hitler se apresentava como o representante do espírito do povo alemão".

¹³² CANOTILHO, 2002, p. 293.

¹³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 40.

A representação democrática material, por seu turno, consubstancia-se no conteúdo dos atos do órgão representativo. A mera delegação da vontade popular não se apresenta suficiente para qualificar o princípio democrático. Torna-se necessário que a legitimação conferida ao órgão governante assente-se também na legitimidade dos seus atos. Nesse sentido, a representação democrática material, segundo Canotilho¹³⁴, deve apresentar as seguintes diretrizes:

1) representação como *actuação* (cuidado) no interesse de outros e, conseqüentemente, dos cidadãos portugueses; (2) representação como *disposição para responder* (*responsiveness*, na terminologia norte-americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos atos dos representantes; (3) representação como *processo dialético entre representantes e representados* no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou *interesses universalizáveis do povo* e existentes no povo (não em puras idéias de dever ser ou em valores apriorísticos).

Moreira Neto¹³⁵ também faz referência à representação democrática material, todavia com a denominação de *percepção política*. Segundo o referido autor, a percepção política consiste na detecção por parte dos representantes dos interesses gerais do povo, dos representados¹³⁶. Desse modo, uma vez investidos no mandato representativo, os mandatários deverão sempre almejar o atendimento dos interesses e das necessidades do seu povo. Esse também é o entendimento de Bobbio¹³⁷ ao afirmar que a democracia representativa nasceu:

[...] da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares [...].

¹³⁴ CANOTILHO, 2002, p. 294.

¹³⁵ "A percepção política do que sejam esses **interesses gerais impostergáveis** depende do talento de estadistas, que deverão captá-los permanentemente, à medida que se instauem os conflitos com os interesses setoriais emergentes" (MOREIRA NETO, 1992, p. 51, grifo nosso).

¹³⁶ "A representação moderna não se prende às decisões da comunidade, mas o representante é que toma as decisões. A comunidade confia nele. Não poderá ouvir seus eleitores, mas fará o que lhe pareça certo. O povo escolhe os mais capazes, que o representam sem ouvi-lo. [...] O representante deve agir de acordo com a sua consciência, tendo em vista o interesse geral" (RAMOS, 1988, p. 38).

¹³⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997. p. 34.

A representação democrática material, outrossim, é apresentada por Zippelius¹³⁸, sob a denominação de *retroacção*. Segundo autor, o sistema representativo deve ser configurado de tal forma a conceder a todos os cidadãos a maior participação possível nas decisões estatais, garantindo, assim, uma eficaz retroacção dos atos dos órgãos representativos em relação às necessidades sociais. Ressalta, ainda, que a simples eleição popular dos representantes políticos não é suficiente para legitimar suas ações, torna-se necessário que ajam de acordo com a vontade do povo. Sobre a democracia formal e material, Zippelius¹³⁹ ressalta:

De acordo com a compreensão democrática, os representantes devem antes ser mandatados (sic) pelo povo no sentido de "exprimir a vontade em seu lugar". No facto de eles receberem o seu mandato das mãos do povo, reside não só o fundamento legitimador do seu poder de decisão mas também o instrumento para manter as decisões dos representantes, de uma forma geral, em harmonia com a vontade da maioria¹⁴⁰ do povo.

Percebe-se, assim, que o princípio da representação popular manifesta-se de duas maneiras: formal¹⁴¹ e material. O órgão legitimado formalmente a representar o povo, portanto, sujeito de representação popular formal, jamais poderá valer-se do seu mandato desprovido de representação material. Assim, mesmo que legitimado a atuar, deverá fazê-lo observando os interesses e as necessidades dos representados¹⁴². Ocorre, contudo, que nem sempre se verifica uma conduta política

¹³⁸ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 237.

¹³⁹ Ibidem, p. 238.

¹⁴⁰ Ressalte-se, contudo, que a idéia de democracia deve estar sempre associada não somente à maioria, mas, acima de tudo, às minorias. Com efeito, é conferindo participação política aos grupos minoritários que se coloca em prática o real sentido de um governo democrático, qual seja, o de promotor de uma ampla participação popular. Nesse sentido, tem-se: "A regra da maioria implica a incorporação de mecanismos de correção das decisões, similares aos adotados para tomá-las. Além disso, como o conceito de maioria não se aplica sem seu complemento - a minoria - a regra majoritária deve garantir a ampla liberdade das minorias" (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 39). Nesse mesmo sentido, Kelsen afirma: "Já é característico que, na prática, ele [o princípio majoritário] se mostre compatível com a proteção da minoria. De fato, a existência da maioria pressupõe, por definição, a existência de uma minoria e, por consequência, o direito da maioria pressupõe o direito à existência da minoria" (KELSEN, 2000, p. 67).

¹⁴¹ Nunes também faz referência à representatividade formal: "Na verdade a 'representatividade' é apenas formal - elegem-se representantes mostrados com certo aspecto, certa imagem e os mesmos criam leis também com certas características, mas ambas as situações são formais e não materiais" (NUNES, Luiz Antonio Rizzato. **A lei, o poder e os regimes democráticos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 105).

¹⁴² GARRORENA MORALES (1991, p. 42) comenta essa relação jurídico-política que une representantes e representados: "[...] la prensa se refiere a los diputados como 'nuestros mandatarios'; el ciudadano habla de 'sus representantes'; el diputado pide la palabra en el Parlamento y dice expresarse en nombre de sus electores, como si esa relación fuera de todos los días,

compromissada com os interesses gerais. Bielsa¹⁴³ ressalta que a democracia apresenta-se falsa e sem crédito em razão da conduta dos governantes.

La democracia, considerada fórmula ideal de convivencia social, resulta falseada y desacreditada por la conducta de los gobernantes y funcionarios ineducados para esa forma de gobierno. [...] Esos gobernantes ineptos fomentan la promiscuidad entre ellos y los gobernados, pero en provecho exclusivo y personal del ejercicio del cargo, del enriquecimiento em él y en procura de la reelección.

Compete aos cidadãos, pois, uma constante verificação da atuação representativa¹⁴⁴. Cabe ao povo a efetiva e imediata fiscalização dos atos legislativos e governamentais, valendo-se, para tanto, da publicidade das atividades praticadas pelos agentes estatais. A exigência de publicidade representativa acaba por conduzir os representantes a agirem em conformidade com os anseios do povo. Nesse sentido, Zippelius anota:

A mera publicidade, o mero facto de uma acção ocorrer à luz da opinião pública, obriga já os representantes a actuar de modo como se todos os observassem. [...] Desse modo, os representantes que agem em público vêem-se obrigados a conformar a sua conduta por forma a que esta possa obter a presumível aprovação da opinião pública [...]¹⁴⁵.

Por fim, deve-se registrar que o princípio da representação popular pressupõe o instituto do mandato representativo. Trata-se de uma delegação¹⁴⁶ conferida pelo povo aos mandatários. Constitui a relação entre o representante e o representado, sendo aquele o que recebe e exerce o mandato eletivo, e este o que confere a

personalísima e intensa. Se trata, en fin, de un típico language relacional, legitimado o apoyado sobre la convicción universalmente admitida de que existe una relación jurídica indubitada entre representantes y representados". Logo em seguida, o referido autor fala da farsa que essa representação política constitui: "Sin embargo, lo cierto es que, por debajo de las palabras, lo que en aquella realidad había de verdaderamente relacional (de auténticamente jurídico-relacional, para atender el aspecto que aquí nos interesa) era bastante poco".

¹⁴³ BIELSA, 1985, p. 08.

¹⁴⁴ "As regras de procedimento que envolvem o processo eleitoral têm o sentido, nessa concepção, não só de concessão de autoridade aos eleitos para decidirem em nome dos eleitores [representação democrática formal], mas, também, a função de colocar à prova o desempenho e a responsabilidade dos representantes em relação aos problemas da comunidade política [...]" (MOISÉS, 1990, p. 45).

¹⁴⁵ ZIPPELIUS, 1997, p. 247-248.

¹⁴⁶ Registre-se que Malatesta não vislumbra a democracia representativa como mera delegação de poderes: "a eleição, de onde surge tal representação moderna, não é apenas uma delegação de determinados poderes, não é um mandato, mas uma designação popular explícita da capacidade político-representativa dos eleitores para participar do governo, no interesse coletivo de toda a sociedade, organicamente unida" (MALATESTA, Nicola Framarino Dei. **A sociedade e o estado**: introdução sociológica ao estudo do direito público. Tradução de Lúcia Amélia Fernandes Baz e Maria Sicília Damiano. São Paulo: Editora LZN, 2003. p. 201).

delegação. Nessa relação, o objeto do mandato, ou seja, aquilo que é transferido ao representante, é o exercício da soberania.

3.3.2.3 Institutos afins

O princípio democrático, como visto, apresenta-se por meio de diversos subprincípios. Tal aspecto demonstra a complexidade desse instituto, bem como a sua amplitude de alcance. Nesse sentido, torna-se necessária a análise dos diversos institutos que ele envolve, como o direito de sufrágio, garantia inerente à própria existência do princípio democrático; o sistema eleitoral, pressuposto necessário à representação democrática; e, por fim, o sistema partidário, segurança de um regime político pluralista.

3.3.2.3.1 *Direito de sufrágio*

O sufrágio constitui o instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Trata-se de um direito conferido aos cidadãos de participar, direta ou indiretamente, das decisões políticas do Estado. A atuação direta ocorre quando, por meio do sufrágio, o povo decide sobre determinado assunto estatal. A atuação indireta ocorre quando, por meio do sufrágio, o povo elege representantes, que irão tomar decisões em seu nome.

A expressão sufrágio, do latim *sufragium*, significa aprovação, apoio. Trata-se de um direito público subjetivo de natureza política que confere ao cidadão a capacidade de eleger, de ser eleito e de participar da organização estatal. Consiste num direito que decorre diretamente do princípio democrático, pois determina a atuação direta e indireta do povo nas decisões estatais. Silva ressalta tal aspecto:

Constitui a instituição fundamental da democracia representativa e é pelo seu exercício que o eleitorado, instrumento técnico do povo, outorga legitimidade aos governantes. Por ele também se exerce diretamente o poder em alguns casos: plebiscito e referendo. Nele consubstancia-se o consentimento do povo que legitima o exercício do poder ¹⁴⁷.

¹⁴⁷ SILVA, 2002, p. 348.

O direito de sufrágio rege-se por princípios materiais, que lhe conferem características próprias. O sufrágio, portanto, manifesta-se por meio dos princípios da universalidade, da imediatividade, da liberdade, da segurança (ou do sigilo), da igualdade, da periodicidade e da unicidade. O sufrágio, assim, deve ser geral, igual, direto, secreto e periódico.

O *princípio da universalidade do sufrágio* impõe o alargamento do direito de voto¹⁴⁸ a todos os cidadãos. A universalidade do sufrágio permite a todo cidadão adquirir a capacidade eleitoral ativa (capacidade para votar) e a capacidade eleitoral passiva (capacidade para ser votado).

Tal princípio atua, assim, como proibição de discriminação¹⁴⁹, vedando a exclusão injustificada dos cidadãos da participação eleitoral. A universalidade consagra o direito de voto a todos os membros de uma dada coletividade política, sem restrições, tais como sexo, condição social, capacidade pessoal, condição financeira, etc.

Oportuno destacar, neste momento, que a universalidade não é absoluta, uma vez que algumas discriminações são permitidas, como no caso de o indivíduo sofrer de alguma deficiência psíquica. Sobre o sufrágio universal e a possibilidade de sua relativização, por meio da imposição de determinadas e justificadas limitações, tem-se o seguinte entendimento:

Define-se sufrágio universal como aquele em que a faculdade de participação não fica adstrita às condições de riqueza, instrução, nascimento, raça e sexo. [...] Em geral, excluídas as restrições de riqueza ou capacidade, estamos já em presença do sufrágio universal, que, todavia, não se estendendo indiferentemente a todas as pessoas, comporta limitações¹⁵⁰:

Não é outro o pensamento de Zippelius:

¹⁴⁸ Registre-se que os termos sufrágio e voto não se confundem. Assim, sufrágio representa um direito de participação conferida ao cidadão, enquanto que o voto representa o exercício do direito de sufrágio. O voto, portanto, é o instrumento para se exercer o direito de sufrágio.

¹⁴⁹ "Admitido em todas as democracias contemporâneas, ele [sufrágio universal] significa que, se o exercício do direito de voto pode ser regulamentado, a **regulamentação não pode, em nenhum caso, estar baseada na condição social, na riqueza, na religião, na raça ou na hereditariedade do indivíduo**" (HAMON; TROPÉ; BURDEAU, 2004, p. 153, grifo nosso).

¹⁵⁰ BONAVIDES, 2002a, p. 233.

A universalidade do sufrágio significa que, por princípio, todos os cidadãos nacionais maiores gozam do direito de voto e da elegibilidade, sem atender à sua descendência, sua posição social e seus bens, sua religião e sua ideologia. É compatível com este princípio excluírem-se do sufrágio determinados indivíduos com base nas suas deficiências psíquicas ou por serem privados dos direitos cívicos ou do direito de voto em virtude de sentença judicial¹⁵¹.

A universalidade do direito de sufrágio apóia-se na identidade entre governantes e governados. Essa identidade será tanto mais real quanto mais se amplie o direito de sufrágio aos integrantes da sociedade. O sufrágio universal, portanto, funda-se na coincidência entre a qualidade de eleitor e a de nacional de um determinado país. Ressalte-se, contudo, que não se trata de uma coincidência absoluta, pois o direito de sufrágio exige certos requisitos, que vão além da simples nacionalidade. Tais requisitos são chamados por Figueiredo¹⁵² de condições gerais:

Não devemos confundir as condições gerais para o voto, com restrições odiosas. As condições gerais são estabelecidas pela experiência de cada povo, fruto de padrões internos e internacionais sobre o que se entende por sufrágio democrático. Condições gerais são, portanto, requisitos mínimos, ou limitações estabelecidas ao exercício do direito de voto ou sufrágio. São relativas à nacionalidade, idade, capacidade física e mental, serviço militar e alistamento.

Em oposição ao sufrágio universal, apresenta-se o sufrágio restrito¹⁵³, conferido apenas aos indivíduos qualificados por condições especiais, como requisitos de riqueza (condição econômica) ou de instrução (condições capacitárias). O primeiro é denominado de sufrágio censitário, sendo apenas exercido pelo indivíduo que preencha determinada qualificação econômica, como ter a posse de bens imóveis ou possuir determinada renda. O segundo é conferido àqueles que possuem certo grau de instrução.

A modalidade restrita de sufrágio ocorre, pois, quando o direito de voto é conferido às pessoas que, além de preencherem as condições gerais exigidas no sufrágio universal, apresentam outras qualificações de natureza especial, como a capacidade intelectual, a situação financeira, ou, ainda, a origem familiar. A universalidade do

¹⁵¹ ZIPPELIUS, 1997, p. 254-255.

¹⁵² FIGUEIREDO, 2001, p. 129-130.

¹⁵³ O sufrágio restrito afasta-se, assim, do princípio democrático, pois se trata de sufrágio discriminatório e antidemocrático, que exclui do direito subjetivo de votar e de participar do processo político e do governo a massa do povo que não possua aquelas qualificações fortuitas e circunstanciais de fortuna e capacidade eleitoral. Nesse sentido, cf. SILVA, 2002, p. 350.

direito de sufrágio constitui, pois, condição para a existência do princípio democrático.

A previsão de que *todos*, sem qualquer tipo de discriminação, têm direito de participar da vida política do seu país constitui pressuposto básico para o princípio constitucional democrático, que estabelece a participação igualitária dos cidadãos em todas as atividades estatais. Reitera-se, contudo, que a universalidade do sufrágio não lhe retira a possibilidade de limitações.

O *princípio da imediatividade do sufrágio*¹⁵⁴ determina que o voto, instrumento de exercício do direito de sufrágio, deve resultar imediatamente da manifestação da vontade do eleitor, sem a intervenção de qualquer vontade alheia. Tal princípio caracteriza o sufrágio como direto, assim como o voto, pois consiste em instrumento a ser exercido diretamente pelo eleitor, sem qualquer forma de intermediação. Assim, o sufrágio direto ocorre quando os eleitores, sem intermediários, fazem, de modo pessoal e imediato, a escolha dos seus representantes.

Já no sufrágio indireto ou mediato, o cidadão-eleitor limita-se a eleger um colégio de delegados eleitorais, chamados por Canotilho¹⁵⁵ de grandes eleitores, que escolherão os candidatos para os cargos políticos existentes. Com efeito, ocorre o sufrágio indireto quando a escolha dos representantes recai sobre intermediários, incumbidos de proceder à eleição definitiva. Sobre o sistema indireto, é oportuna a lição de Zippelius¹⁵⁶:

Neste sistema [do sufrágio indireto] os cidadãos nacionais elegem um colégio de delegados eleitorais que, por sua vez, elegem depois o órgão estatal a designar em último lugar. O sufrágio directo significa, pois, que após a entrega dos votos não existe mais nenhuma instância intermediária com direito de eleger, segundo o seu critério discricionário, as pessoas a designar em último lugar.

Verifica-se, desse modo, que o sufrágio direto apresenta-se mais compatível com o princípio democrático. O sufrágio indireto, por seu turno, manifesta-se menos

¹⁵⁴ O princípio da imediatividade envolve dois tipos de sufrágio: o direto e o indireto. "O sufrágio é direto quando os eleitores escolhem diretamente, imediatamente, os seus representantes. É indireto quando os eleitores elegem certo número de delegados, que, por sua vez, devem escolher, numa segunda eleição, os governantes" (FIGUEIREDO, 2001, p. 131).

¹⁵⁵ CANOTILHO, 2002, p. 303.

¹⁵⁶ ZIPPELIUS, 1997, p. 258.

democrático, visto que o poder de decisão da massa sufragante transfere-se inteiro para o corpo eleitoral intermediário. Além disso, a natureza antidemocrática do sufrágio indireto fica demonstrada com a exposição constante dos governantes às pressões e às corrupções políticas.

Percebe-se, ainda, que o sufrágio indireto afasta-se da idéia de universalidade, ocasionando um aumento considerável das abstenções eleitorais. O povo apresenta-se desinteressado diante de um sistema eleitoral que impede a efetiva e imediata participação popular nas eleições.

Isso decorre da sensação de que o voto não comporta qualquer influência na escolha final dos representantes. Relevante ressaltar, contudo, que, "sem deixar de ser universal, o voto pode ser indireto, ou seja, ao invés de ser designado pelo eleitor, são as próprias personalidades eleitas pelo sufrágio universal que elegem os representantes"¹⁵⁷.

Ainda sobre a imediaticidade do sufrágio, Canotilho¹⁵⁸ suscita o problema do abandono do candidato eleito da lista proposta pelos partidos. Segundo o referido autor, o candidato eleito que abandona a lista submetida à votação imediata pelos eleitores fere o princípio em questão. Afirma, inclusive, que a votação por lista escolhida pelos partidos tem sido considerada como compatível com o princípio da imediação.

O mesmo, contudo, não ocorre se houver abandono/troca do candidato do partido pelo qual foi eleito. Nesse caso, duas são as soluções: ou o abandono/troca de partido pelo candidato eleito ocasiona a perda do mandato, ou a opção partidária do candidato eleito não interfere no exercício do mandato eletivo, permanecendo ele no cargo, mas em outro partido. A primeira solução estriba-se no fato de que o candidato, ao abandonar o partido, renuncia o seu mandato como representante.

Canotilho posiciona-se a favor da manutenção do mandato eletivo, no caso de abandono ou troca de partido político. Segundo o referido autor, o candidato eleito

¹⁵⁷ HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 153.

¹⁵⁸ CANOTILHO, 2002, p. 303.

representa o povo e não os partidos. Em razão disso, poderiam os eleitos, inclusive, atuar sem filiação partidária, de forma independente. Para tanto, invoca o princípio da representação, fundamentando-se sob a definição de mandato representativo. Vale colacionar a lição de Canotilho¹⁵⁹ sobre o tema:

A favor da manutenção do mandato invoca-se o princípio da representação: o deputado representa o povo e não os partidos e pode inclusivamente ser um candidato independente. A favor da perda do mandato esgrime-se com o facto de o deputado, ao abandonar o partido, renunciar, de facto, ao seu próprio mandato como deputado.

O *princípio da liberdade de sufrágio* garante ao eleitor o exercício do direito de voto (instrumento do direito de sufrágio) sem qualquer coação física ou psicológica de outrem. Está relacionado com a liberdade de votar ou não, bem como com a liberdade de se candidatar ou não. Tal princípio manifesta-se não apenas pela preferência por um candidato entre os que se apresentam, mas sobretudo pela faculdade de depositar uma cédula em branco na urna, ou mesmo de anular o voto.

A liberdade de voto significa a proibição de exercer todo tipo de coação sobre os eleitores, quer pelo lado do Estado, quer pelo lado privado, com o fim de forçar a votação daqueles numa determinada orientação ou de impedir uma votação com determinado conteúdo¹⁶⁰.

A liberdade de sufrágio torna questionável a imposição legal do voto. Na verdade, a obrigatoriedade do voto, exigida legalmente e, na maioria das vezes, no próprio texto constitucional, não pode significar senão o comparecimento do eleitor ao local de votação, a assinatura da folha de presença e o depósito da cédula na urna¹⁶¹. Trata-se, portanto, de uma obrigatoriedade formal, procedimental, que não alcança o conteúdo da manifestação de vontade do eleitor, conforme realça Lenza¹⁶²:

Livre, pois a escolha pode se dar por um ou outro candidato, ou, se preferir, poderá anular o voto ou depositar a cédula na urna em branco. A obrigatoriedade está em comparecer às urnas, depositando a cédula e assinando a folha de votação (grifo do autor).

¹⁵⁹ CANOTILHO, 2002, p. 303.

¹⁶⁰ ZIPPELIUS, 1997, p. 257.

¹⁶¹ Assim, o dever legal de voto, que significa, na verdade, a obrigação de participar nas eleições, apresenta-se compatível com a liberdade do sufrágio, pois mantém abertas ao eleitor todas as possibilidades de decisão oferecidas, inclusive a entrega de um boletim de voto em branco.

¹⁶² LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2003. p. 368.

Canotilho¹⁶³ defende uma aplicação mais ampla do princípio da liberdade de sufrágio. Segundo o referido autor, a liberdade deve alcançar também o próprio procedimento eleitoral, em especial as candidaturas. Desse modo, haveria uma liberdade maior aos cidadãos apartidários, viabilizando, assim, as candidaturas independentes.

O *princípio do sigilo do sufrágio* manifesta-se por meio do voto secreto. Tal princípio determina que o cidadão-eleitor guarde para si a decisão do seu voto. O voto secreto pressupõe, pois, a pessoalidade do voto, uma vez que não permite a modalidade de voto por procuração ou por correspondência. Pressupõe, ainda, a proibição de qualquer tipo de sinalização ou de identificação do voto. Sobre o voto secreto:

O segredo do voto consiste em que não deve ser revelado nem por seu autor nem por terceiros, fraudulentamente. O eleitor é dono do seu segredo após a emissão do voto e a retirada do recinto de votação. Mas no momento de votar, há que preservar o sigilo de seu voto, nem ele próprio pode dizer em quem votou ou como votou. É obrigação dos membros da mesa receptora não só oferecer condições para que o eleitor tenha respeitado o seu direito subjetivo ao sigilo da votação, mas também impedir que ele próprio o descubra¹⁶⁴.

Em oposição ao sufrágio secreto, encontra-se a modalidade de sufrágio público. Neste, o cidadão-eleitor não está obrigado a manter sigiloso o seu voto, vota às claras, ou seja, de forma aberta ao público. Por meio do voto público, o cidadão-eleitor expõe publicamente o nome do candidato escolhido no qual votará. Tal voto deve vir, necessariamente, identificado, ficando sujeito a posterior fiscalização.

Em face disso, pode-se fundamentar a natureza antidemocrática do sufrágio público. Ao contrário do que possa parecer, a publicidade do sufrágio, caracterizada pelo voto público, expõe o cidadão-eleitor a constantes constrangimentos e intimidações, para não falar em perseguições e retaliações. Dessa forma, a liberdade individual, tão defendida no Estado democrático, ficaria à mercê das pressões dos grandes eleitores. Na defesa do voto secreto, tem-se o seguinte posicionamento:

¹⁶³ CANOTILHO, 2002, p. 304.

¹⁶⁴ SILVA, 2002, p. 358-359.

A liberdade individual ficaria com o sufrágio público consideravelmente diminuída, e o eleitor teria de mover-se num círculo fechado, sob o império de intimidações, ameaças de perseguições, promessas, enfim, numa só palavra: da corrupção. Transcorridas as eleições, ainda o eleitor que houvesse obedecido estritamente às suas convicções mais profundas estaria exposto à violência ou às retaliações do adversário que galgara o poder¹⁶⁵.

Ainda sobre o sufrágio secreto, Canotilho¹⁶⁶ trata da impossibilidade de renúncia ao sigilo do voto. Segundo o referido autor, como o voto possui uma dimensão institucional, além da natureza de direito individual, o cidadão-eleitor não pode renunciar ao segredo do voto. Assim, não poderá apresentar o conteúdo do seu voto, ou seja, torná-lo de conhecimento de todos.

O *princípio da igualdade de sufrágio* exige que todos os votos tenham uma eficácia jurídica igual, ou seja, tenham o mesmo valor de resultado¹⁶⁷. Os votos devem exercer a mesma contribuição para a distribuição de mandatos. Trata-se, na verdade, da aplicação, no campo do direito político, do princípio da igualdade de todos perante a lei. Em seu sentido mais abrangente, significa atribuir a todos iguais pressupostos para ser eleito e eleitor. Acerca do tema, Silva¹⁶⁸ explica o seguinte:

A igualdade do direito de votar se manifesta, em seu sentido mais rigoroso, no reconhecer a cada homem, a cada eleitor, um *único voto* (*one man, one vote*), pois cada "cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na sociedade". O que importa mesmo, para a realização do princípio do sufrágio igual, é que a nenhum eleitor seja atribuído mais voto que a outros.

Ao lado do sufrágio igual, tem-se o sufrágio plural, também chamado de sufrágio reforçado ou sufrágio desigual. Mediante o sufrágio plural, pode o eleitor acumular vários votos numa mesma circunscrição eleitoral. Além desse aspecto, o sufrágio plural permite ao eleitor, ainda, votar mais de uma vez em distintas circunscrições ou colégios eleitorais.

¹⁶⁵ BONAVIDES, 2002a, p. 238-239.

¹⁶⁶ CANOTILHO, 2002, p. 304.

¹⁶⁷ "[...] a igualdade do sufrágio quer dizer que todos os votos têm o peso idêntico. Peso idêntico significa em relação ao sufrágio majoritário, tal como em relação ao sufrágio proporcional, igual valor numérico" (ZIPPELIUS, 1997, p. 256).

¹⁶⁸ SILVA, 2002, p. 351.

Percebe-se a natureza antidemocrática do sufrágio plural, na medida em que permite a discriminação dos eleitores em razão de riqueza, idade, grau de instrução, sexo, família, etc. Em função dessas condições, o sufrágio plural pode ser classificado em sufrágio múltiplo, que permite o acúmulo de votos em diversas circunscrições eleitorais, ou em sufrágio familiar, por meio do qual são privilegiadas determinadas famílias-eleitores¹⁶⁹.

Canotilho¹⁷⁰ e Silva¹⁷¹ alertam sobre a liberdade do direito de ser votado, e não apenas do direito de votar. Segundo os referidos autores, o princípio da liberdade de sufrágio alcança também o direito de ser votado. Assim, a igualdade de sufrágio não se limita ao ato eleitoral em si, envolve também todo o procedimento do sufrágio, como a igualdade na concorrência eleitoral e nas candidaturas.

O *princípio da periodicidade do sufrágio* impõe que o sufrágio seja periódico e que haja renovação periódica dos cargos políticos. Dessa forma, impede-se a vitaliciedade dos mandatos eletivos, ao mesmo tempo em que se garante a sua temporariedade. Tal característica decorre diretamente do princípio democrático, que prevê e exige mandatos eletivos com prazo determinado, com vistas a assegurar uma renovação política no Estado.

Canotilho¹⁷² registra que a duração dos mandatos, ou seja, a duração do período de exercício do cargo político, deve ser previamente fixada no texto constitucional. Desse modo, o período do mandato eletivo somente poderá ser alterado nas condições impostas pela própria Constituição. A previsão constitucional da duração do mandato eletivo garante a observância do princípio democrático, pois inibe qualquer tipo de manipulação do sistema eleitoral.

¹⁶⁹ "Pelo *voto múltiplo*, o eleitor fica com o direito de votar mais de uma vez, ou seja, em mais de uma circunscrição eleitoral [...] Pelo *direito de voto plural*, o eleitor pode emitir mais de um voto de uma vez, mas numa única circunscrição onde poderá votar duas ou mais vezes. [...] Pelo *direito de voto familiar*, o eleitor pai de família dispõe de um ou mais votos em função do número dos membros do núcleo familiar [...]" (SILVA, 2002, p. 352-353).

¹⁷⁰ CANOTILHO, 2002, p. 305.

¹⁷¹ SILVA, op. cit., p. 352, nota 173.

¹⁷² CANOTILHO, op. cit., p. 306, nota 174.

3.3.2.3.2 *Sistema Eleitoral*

O sistema eleitoral designa o conjunto de institutos e procedimentos voltados para a regulamentação político-eleitoral de um Estado. Trata-se de um amplo sistema de regras destinado a organizar todos os atos que envolvem as eleições. Desse modo, o sistema eleitoral conjuga diversas técnicas, como a divisão do território nacional em distritos ou circunscrições eleitorais, a determinação dos métodos de emissão e apuração dos votos, o estabelecimento dos procedimentos de apresentação dos candidatos e de designação dos eleitos, entre outras.

A combinação de diversas técnicas e procedimentos proporciona o aparecimento de diferentes sistemas eleitorais, classificados em sistema majoritário, sistema proporcional e sistema misto. Alguns autores, como Bonavides¹⁷³, Canotilho¹⁷⁴ e Zippelius¹⁷⁵, utilizam-se apenas de duas qualificações: sistema eleitoral majoritário e sistema eleitoral proporcional.

No sistema eleitoral majoritário, a representação, em dado território (circunscrição ou distrito eleitoral), competirá ao candidato que obtiver a maioria dos votos, seja absoluta, seja relativa. A designação do titular do mandato eletivo recairá sobre o candidato que tiver alcançado a maioria dos votos. A apuração dessa maioria pode processar-se de forma simples (relativa) ou absoluta. Sobre o sistema majoritário, tem-se a seguinte lição:

O sistema majoritário consiste na divisão do território em tantas circunscrições eleitorais quantos forem os mandatos, elegendo-se em cada uma delas o candidato mais votado. [...] Apresenta-se com matizes; pode contemplar o voto distrital - o território é dividido em distritos eleitorais, que elegem um candidato, por maioria simples ou relativa; ou ainda pode haver escrutínio em dois turnos; se nenhum candidato alcança maioria absoluta, segue-se uma segunda votação, considerando-se eleito o candidato que tiver maior número de votos entre os primeiros colocados no primeiro escrutínio¹⁷⁶.

¹⁷³ BONAVIDES, 2002a, p. 247.

¹⁷⁴ CANOTILHO, 2002, p. 306.

¹⁷⁵ ZIPPELIUS, 1997, p. 258.

¹⁷⁶ FIGUEIREDO, 2001, p. 132.

No sistema majoritário por maioria simples ou relativa, a apuração dos votos se faz mediante escrutínio de um só turno, sendo eleito o candidato que obtiver o maior número de votos¹⁷⁷. Nesse sistema, a maioria simples ou relativa apresenta-se suficiente para eleger alguém, pois basta ao candidato alcançar a maior soma de votos para ser eleito ao cargo pleiteado.

Registre-se que o sistema majoritário de maioria simples, típico da Inglaterra e dos Estados Unidos, conduz em geral ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, em razão da maioria básica alcançada pela legenda vitoriosa. Cria, assim, entre os dois grandes partidos, um eleitorado flutuante, sem uma preocupação ideológica, mas somente de vitória.

Bonavides¹⁷⁸ traz como vantagem do sistema majoritário simples o fato de proporcionar um maior contato entre eleitor e candidato. Na realidade, apresenta-se como desvantagem, porque o eleitor vota levando em consideração as qualidades pessoais do candidato, em vez de basear a sua escolha nas propostas do partido, ou na sua ideologia política.

Outro inconveniente do sistema eleitoral por maioria simples diz respeito à eventual falta de representatividade de um candidato eleito, em relação à totalidade do eleitorado. Com efeito, o sistema majoritário simples pode conduzir ao governo, com maioria no parlamento, um partido que saiu vitorioso das eleições sem, contudo, haver obtido no país uma quantidade superior de votos.

O argumento que mais desaconselha o sistema majoritário simples, entretanto, relaciona-se com a representação partidária. O sistema simples dificulta, ou mesmo torna ausente, a representação política das correntes minoritárias de opinião. Nesse sistema, as minorias em geral nunca chegam ao governo; quase não há lugar para os pequenos partidos, que, salvo raríssimas exceções, jamais logram uma parcela de participação no poder. Ainda, sobre argumentos prós e contras, tem-se:

¹⁷⁷ O sistema eleitoral majoritário por maioria simples é chamado por Hamon, Troper e Burdeau (2004, p. 153) de *escrutínio com pluralidade de vozes*. Segundo os referidos autores, "é aquele que consiste em proclamar eleito o candidato que obteve mais votos em sua circunscrição".

¹⁷⁸ BONAVIDES, 2002a, p. 248.

[...] o sistema maioritário tem invocado: (1) *formação de governos funcionais*, pois o sistema eleitoral não visa apenas ou fundamentalmente a formar uma representação que “reproduza o povo”, mas possibilitar a formação de governos eficazes e estáveis; (2) *alternância do poder através do sistema bipartidário*, dado que o sistema maioritário impossibilita, na prática, a formação de pequenos partidos, sendo um importante factor psicológico para evitar a pulverização partidária e favorecer o sistema bipartidário; (3) *robustecimento da oposição*, pois o sistema maioritário possibilita uma clara separação entre governo e oposição, robustecendo aquele e esta, sem necessidade de recurso a coligações frágeis. Legitimidade e responsabilidade do governo, estabilidade do sistema governamental, capacidade de acção e autoridade seriam, em resumo, as vantagens do *sistema eleitoral maioritário e do regime bipartidário*¹⁷⁹.

No sistema majoritário por maioria absoluta, a apuração dos votos se faz mediante escrutínio de dois turnos, sendo eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos¹⁸⁰. Desse modo, exige-se que o candidato mais votado alcance o número inteiro imediatamente superior à metade do total dos votos válidos, não se computando os em branco e os nulos. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta, efetivar-se-á nova eleição entre os dois candidatos mais votados, vencendo o que obtiver a maioria dos votos. Nesse sentido:

[...] como pode ser por maioria absoluta (por isso, é também conhecido como sistema eleitoral por maioria absoluta), segundo o qual somente se considerará eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos; se nenhum candidato o conseguir, efetivar-se-á nova eleição, geralmente entre os dois candidatos mais votados, a fim de decidir entre ambos, quando, então, um deverá alcançar a maioria absoluta dos votos (por essa razão, dá-se-lhe também o nome de sistema majoritário a dois turnos, ou sistema de escrutínio a dois turnos)¹⁸¹.

Assim como o sistema majoritário simples, o sistema por maioria absoluta também possui desvantagens. O sistema majoritário de dois turnos, caracterizado pela maioria absoluta no primeiro turno e pela maioria simples no segundo, promove a multiplicação de partidos temperada por alianças. Os candidatos e, conseqüentemente, os partidos vencidos engendram alianças com os vencedores a fim de manter sua influência no governo.

¹⁷⁹ CANOTILHO, 2002, p. 308.

¹⁸⁰ "O escrutínio majoritário repousa na idéia de que a autoridade do eleito é legítima somente quando ela pode se apoiar em número suficiente de votos. Será exigida, portanto, a maioria absoluta dos votos, calculada seja pelo número dos inscritos, seja apenas pelo dos votantes ou votos expressos" (HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 155).

¹⁸¹ SILVA, 2002, p. 369.

No sistema eleitoral proporcional, por sua vez, a representação política distribui-se proporcionalmente às correntes ideológicas existentes em determinado território ou circunscrição eleitoral. Trata-se de um sistema em que os lugares a preencher são repartidos entre as listas disputantes proporcionalmente ao número de votos que hajam obtido¹⁸². Caracteriza-se pelo escrutínio de lista, também chamado de sistema plurinominal. Sobre a representação proporcional, Hamon, Troper e Burdeau externam o seguinte entendimento:

A representação proporcional (R.P.) é um modo de sufrágio que tende a garantir a cada partido uma representação ligada à importância numérica das vozes que conseguiu. [...] O fundamento teórico da R.P. é, portanto, essencialmente um argumento de justiça, pois somente ela permite representar o país de acordo com todas as diversidades que ele comporta. [...] Com a R.P. não são apenas os direitos das minorias que são garantidos, são também os da verdadeira maioria, pois essa maioria resulta não de uma vitória em algumas circunscrições, mas do total dos votos em todas as circunscrições¹⁸³.

O sistema proporcional adota dois procedimentos distintos: quociente eleitoral e quociente partidário. O quociente eleitoral constitui o resultado da soma de todos os votos válidos dividido pelo número de vagas disponíveis na Casa Legislativa. Os votos válidos englobam os votos dados à legenda partidária, que constitui a votação apenas no partido, e os votos de todos os candidatos, sendo computados, inclusive, os votos em branco, mas descartados os nulos.

O quociente partidário, por seu turno, representa o número de lugares cabível a cada partido na Casa Legislativa. Constitui, pois, o produto da divisão da soma dos votos de cada partido (ou coligação) pelo quociente eleitoral. Registre-se que, na soma dos votos, incluem-se os votos no candidato, bem como na legenda. Uma vez verificado o quociente partidário, atribui-se a cada partido o número proporcional de vagas, e serão diplomados os candidatos que individualmente receberam o maior número de votos.

¹⁸² "Num tal sistema de sufrágio proporcional, o voto expresso pelo eleitor deve, portanto, ser atribuído a um partido político e seu programa. A personalidade do candidato directamente eleito passa para segundo plano. Surge apenas como representante do seu partido na lista eleitoral deste último" (ZIPPELIUS, 1997, p. 260).

¹⁸³ HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 158-159.

Realizadas as operações para se determinarem os quocientes eleitoral e partidário, verifica-se quantos candidatos elegeu cada partido. Ao final dos cálculos, todavia, podem sobrar lugares a serem preenchidos. Isso decorre dos restos de votos em cada legenda não suficientes para constituir mais um eleito. Nesse caso, torna-se necessária uma redistribuição dos lugares restantes entre os partidos que concorrem à eleição. Nesse sentido, pode-se colacionar:

Não importa o sistema empregado, quer se trate do quociente eleitoral, quer do quociente fixo, a representação proporcional poderá oferecer sempre o problema das "sobras", isto é, da votação partidária restante, que não pôde atingir o quociente necessário à eleição de um representante. Esses restos não são desprezados visto que viria contrariar o principal mérito daquela modalidade de representação, a saber, sempre que possível, não deixar votos ociosos ou perdidos¹⁸⁴.

Há, pois, dois critérios para se realizar a distribuição dos restos: o da transferência das sobras para o plano nacional ou o da repartição das sobras no plano da circunscrição eleitoral. Pelo primeiro método, somam-se as sobras que cada partido obteve em todo o país. Um partido elegerá tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus restos contenha um número único ou quociente fixo. O segundo critério, por sua vez, assume diversas técnicas.

A técnica das maiores sobras consiste em atribuir os lugares não preenchidos à organização partidária que houver apresentado a maior sobra de votos não utilizados¹⁸⁵. Sua adoção favorece exageradamente os pequenos partidos. Uma vez aplicada essa técnica, pode acontecer, por exemplo, a hipótese de um partido, com apenas cem ou duzentos votos a mais da metade do total obtido por outro, eleger tantos representantes quanto esse outro.

A técnica da maior média, ao contrário, favorece os grandes partidos, pois implica uma divisão sucessiva da quantidade de votos que cada partido obteve pelo número de cadeiras por ele já conseguido, e na adição de mais uma, a cadeira pendente, logrando-se, assim, uma certa média. O lugar a ser preenchido caberá ao partido que haja obtido a maior média. Sobre esse método:

¹⁸⁴ BONAVIDES, 2002a, p. 253-254.

¹⁸⁵ "Pode-se recorrer ao procedimento de *maiores sobras*. Ele consiste em atribuir os lugares em suspenso às listas que têm maior número de votos inutilizados" (HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 161).

[...] adiciona-se mais um lugar aos que foram obtidos por cada um dos partidos; depois, toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repita-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos¹⁸⁶.

Por fim, a técnica do divisor eleitoral estabelece a divisão sucessiva por 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., do número total de votos que cada partido recebeu. Desse modo, obtêm-se quocientes eleitorais, em ordem de grandeza decrescente, atribuindo-se cada mandato não conferido ao quociente mais alto oriundo das sucessivas operações divisórias levadas a cabo. Note-se, porém, que somente concorrerão a essa distribuição os partidos que tiverem quociente eleitoral (primeiro pressuposto para participar do sistema de sobras), ou seja, o número de votos suficiente para eleição de pelo menos um candidato.

Uma vez determinado o número de cadeiras a ser preenchido pelos partidos, passa-se a determinar quem são os eleitos. Com efeito, o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação dos seus candidatos. Assim, os candidatos mais votados, em cada legenda, serão os eleitos para ocupar as cadeiras que lhes toquem. No caso de empate, em regra geral, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Hamon, Troper e Burdeau¹⁸⁷ apresentam uma tríplice classificação do sistema eleitoral proporcional: quociente propriamente dito, quociente fixo e quociente nacional. O quociente propriamente dito, ou por circunscrição, constitui o resultado da divisão do número dos votos *expressos* pelo número dos lugares a ocupar. Cada lista obtém tantas cadeiras quantas vezes o número de votos recolhidos contiver o quociente.

O quociente fixo, por sua vez, também chamado número uniforme, consiste no número de vozes, fixado previamente para o conjunto do território, que cada lista deve possuir para ter direito a um deputado. Quantas vezes a soma dos votos da lista contiver esse número, tantos lugares lhe serão atribuídos. Já o quociente

¹⁸⁶ SILVA, 2002, p. 371.

¹⁸⁷ HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 160.

nacional representa o resultado da divisão do total dos votos expressos em todas as circunscrições pelo total dos deputados a serem eleitos.

Verifica-se que o sistema eleitoral proporcional, ao contrário do majoritário, promove uma maior participação dos partidos de menor representatividade política. Trata-se de um sistema aberto às minorias, que possibilita a participação de pequenos partidos nas Casas Legislativas. Canotilho¹⁸⁸ aponta diversas questões sobre esse sistema de minoria:

O sistema proporcional, defendido logo na Revolução Francesa (“o parlamento deve ser um mapa reduzido do povo”, dizia Mirabeau), invoca fundamentalmente: a) a *igualdade material*, pois a proporcionalidade corresponde melhor à exigência de voto igual, designadamente quanto ao valor do resultado; b) *adequação à democracia partidária*, dado que a moderna democracia não é uma democracia individualista de “notabilidades” mas uma democracia partidária em que cada partido tem um programa, de acordo com a ideologia ou interesses por eles mediados (partidos como *expressões de antagonismos e convergências*), e na qual, em princípio, só os indivíduos escolhidos pelos partidos têm reais possibilidades de ser eleitos (*monopólio partidário*); c) *representação de todos os grupos sociais* em virtude de a representação no parlamento dever ser “um espelho da sociedade política” (Leibholz); ora, só o sistema proporcional, em ligação com a estrutura partidária, possibilita a “reprodução”, no órgão representativo, dos mais importantes grupos sociais e políticos.

Apontam-se, contudo, diversos pontos negativos no sistema eleitoral proporcional. Um deles está na multiplicidade de partidos políticos que esse sistema promove e que acaba por desintegrar todo o sistema eleitoral. O sistema proporcional, desse modo, confere demasiada importância às pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais¹⁸⁹. Nesse sentido:

Ofende assim o princípio da justiça representativa, que se almeja com a adoção daquela técnica, fazendo de partidos insignificantes “os donos do poder”, em determinadas coligações. É que de seu apoio dependerá a continuidade de um ministério no parlamentarismo ou a conservação da maioria legislativa no presidencialismo¹⁹⁰.

¹⁸⁸ CANOTILHO, 2002, p. 307.

¹⁸⁹ Kelsen registra que o sistema eleitoral proporcional pode vir a ocasionar um desmembramento dos partidos políticos, em razão do incentivo à formação de pequenos partidos. Assim, tem-se a seguinte lição: “Contra o sistema eleitoral proporcional objetou-se especialmente que ele favorece a formação de pequenos partidos, ou melhor, de partidos minúsculos, comportando assim o perigo de um desmembramento dos próprios partidos” (KELSEN, 2000, p. 73).

¹⁹⁰ BONAVIDES, 2002a, p. 252.

No sistema eleitoral misto, combina-se o princípio decisório da eleição majoritária com o modelo representativo da eleição proporcional. Também chamado de sistema proporcional personalizado, divide cada voto em duas partes, computando-os em separado, elegendo-se a metade dos deputados por circunscrições eleitorais distritais e a outra metade em função de lista de base estadual.

Desse modo, cada Estado será dividido em tantos distritos em número igual à metade dos lugares a preencher. Assim, cada partido apresentará um candidato para cada distrito e uma lista partidária para todo o Estado. O eleitor, pois, disporá de dois votos: o primeiro será atribuído a um dos candidatos do distrito, assinalando um nome; e o outro, a uma das listas partidárias, assinalando uma legenda.

Tal sistema estabelece que, para calcular o número de lugares que corresponde aos partidos, levar-se-á em consideração a porcentagem de votos obtidos pela legenda. Feito isso, verificar-se-ão quantos candidatos cada partido elegeu pelos distritos e quantos elegeu pelo sistema de listas. Registre-se que o sistema decisório é o proporcional, embora combinado com o majoritário.

Há, ainda, o sistema eleitoral misto, que estabelece dois tipos de unidades eleitorais. A primeira unidade consiste no distrito eleitoral uninominal, que divide o país em trezentas unidades eleitorais. Destaque-se que nenhuma unidade federativa pode ter representação menor que dois deputados. A segunda unidade consiste na circunscrição plurinominal, distribuídas em número de cinco para todo o país. Sobre o tema, Canotilho¹⁹¹ expõe:

No **escrutínio uninominal** há apenas um mandato a preencher; no **escrutínio plurinominal** disputam-se vários lugares (e daí a existência de uma *lista*). Compreende-se também que, em geral, os círculos eleitorais, para escrutínios uninominais, tenham um âmbito territorial mais restrito do que os círculos eleitorais destinados a um escrutínio por lista plurinominal. Em geral, ambas as modalidades de escrutínio (plurinominal e uninominal) são dotadas de operatividade prática nos sistemas majoritários, ao passo que no sistema proporcional só funciona o escrutínio por lista (grifo do autor).

¹⁹¹ CANOTILHO, 2002, p. 310.

Alguns sistemas eleitorais mantêm o sistema proporcional de representação. Introduzem, contudo, corretivos que ferem o princípio da representação minoritária. Dessa forma, violam a índole da proporcionalidade e criam as chamadas cláusulas de bloqueio. Essas cláusulas estabelecem que o partido que não haja obtido pelo menos 5% dos votos do território eleitoral ou que não tenha podido alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais não logrará representação.

Verifica-se que o emprego das cláusulas de bloqueio se faz sob o pretexto de tolher a excessiva fragmentação partidária a que se acham expostos os sistemas de partidos vinculados ao processo eleitoral da representação proporcional. As cláusulas de bloqueio, no entanto, apresentam-se discriminatórias, visto que têm servido para cancelar a possibilidade de representação parlamentar dos pequenos partidos de fundo ideológico, frustrando-os na operação eleitoral.

Após a análise dos subprincípios e dos institutos afins da acepção clássica do princípio democrático, verifica-se a sua insuficiência em promover a efetiva participação popular, que só encontra alternativa com a implementação de uma nova acepção democrática, a participativa. A democracia representativa, assim, recebeu uma ampliação por meio das modalidades participativas: legislativa, administrativa e jurisdicional. Nesse sentido, tem-se a lição de Ferrari¹⁹²:

Como forma de reação às falhas do sistema representativo e como alternativa, até certo modo natural, encontramos a sedimentação do que se tem chamado de democracia participada ou participativa, estribada no interesse dos indivíduos em sua autodeterminação política, na medida em que a democracia representativa exclui a sua participação direta e, ainda, contra o mandato livre, desvinculado dos cidadãos, aspirando à idéia de consagração da democracia como corolário da soberania popular, onde o poder é do povo, possibilitando transformar a apatia em relação aos problemas da sociedade-estado, numa conscientização de responsabilidade em uma sociedade ativa.

¹⁹² FERRARI, 1997, p. 222.

3.3.3 Princípio democrático participativo: nova acepção

O princípio democrático, em razão da sua relevância política e, principalmente, constitucional, não pode mais ser vislumbrado apenas como um princípio positivado na Constituição de um Estado. O princípio democrático assume uma dimensão muito mais ampla. Apresenta-se, então, capaz de alcançar manifestações outras que não apenas as de nível estritamente político-constitucional. Sobre essa nova dimensão principiológica, Moreira Neto disserta:

Essa conotação da nova democracia como a participação política tornou-se, por isso, um tema dos mais delicados das Ciências Política e Jurídica, como veio demonstrar recentemente o Mestre ROBERT DAHL em seu recente *Democracy and Its Critics* com sua pergunta final, se não estaríamos no limiar de uma terceira transformação democrática, envolvendo um aumento significativo da participação dos cidadãos, após as duas fases iniciais, da cidade-estado, caracterizada pela presunção da vontade política¹⁹³.

A nova dimensão do princípio democrático manifesta-se por meio de uma relação, um vínculo entre o princípio democrático propriamente dito, também chamado de princípio democrático representativo, impregnado pelos institutos clássicos acima tratados, e o princípio da participação popular¹⁹⁴, que assume uma postura tripartida, envolvendo matérias legislativas, administrativas e jurisdicionais do Estado. São essas as novas modalidades do princípio da participação popular.

O princípio democrático participativo constitui uma nova modalidade de democracia, qual seja, a democracia participativa. Essa inovação aparece para complementar a clássica caracterização do princípio democrático, que se limita a estabelecer uma participação representativa do cidadão¹⁹⁵. Nesse contexto, novas formas de

¹⁹³ MOREIRA NETO, 1992, p. 10.

¹⁹⁴ Canotilho (2002, p. 301) traz o princípio da participação popular ou política como um subprincípio do princípio democrático. Neste trabalho, a participação popular ou política é apresentada como um princípio autônomo, que atua complementando o princípio democrático e contribuindo para a visualização de sua nova dimensão.

¹⁹⁵ "É preciso descobrir novos caminhos dentro da vida democrática e, entre os caminhos possíveis, a serem abertos pela reflexão e pelo trabalho das novas gerações de homens públicos e de estudiosos da ciência política no continente, situa-se a democracia participativa, comunitária ou federalista. Esta pode ser caracterizada como um modelo de organização democrática, fundado não apenas na 'representação' popular, mas, também, na 'participação' organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse" (MONTORO, 1974, p. 42).

participação surgem, permitindo uma efetiva participação popular nas questões do Estado.

Assim, enquanto na democracia representativa clássica a escolha de representantes constitui a base que sustenta a soberania popular, a concepção moderna de democracia exige, além do voto e da delegação de vontade popular, a sua participação direta nas decisões e no controle do Estado, como forma de garantir a vigência e eficácia dos direitos fundamentais do cidadão¹⁹⁶.

Consagrado constitucionalmente, mas com uma aplicação muito mais ampla, o princípio democrático participativo constitui mais que um método ou técnica de escolha de representantes. Em razão dos aspectos sociais, culturais, políticos, jurídicos e econômicos, tal princípio torna-se uma diretriz a ser perseguida, um objetivo a ser realizado, por meio dos instrumentos da democracia participativa, do efetivo exercício popular no processo de decisão estatal.

3.3.3.1 Princípio da participação popular

3.3.3.1.1 *Conceito*

Participar significa tomar parte em alguma coisa. Assim, o princípio da participação popular estabelece a possibilidade de participação do povo nas decisões do Estado¹⁹⁷. Em razão disso, tal princípio também apresenta a denominação de princípio da participação política. Registre-se, então, sua ligação com o princípio democrático, uma vez que traz a idéia de uma participação de toda a sociedade nos assuntos estatais¹⁹⁸.

¹⁹⁶ FERRARI, 1997, p. 221.

¹⁹⁷ Ressalta Pateman que, "nos últimos anos da década de 60, a palavra 'participação' tornou-se parte do vocabulário político popular" (PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 09).

¹⁹⁸ "No meu entender, democracia ainda significa a participação de cada indivíduo nas decisões concernentes às suas condições de vida" (SOUZA, Isabel Ribeiro de Oliveira Gómez de. Reflexões sobre a participação política. In: SOARES, Ricardo Prata et al. **Estado, participação política e democracia**. Brasília: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, 1985. p. 71).

A concepção tradicional sobre o princípio da participação popular, contudo, sempre se manteve adstrita a conferir um tratamento estritamente político à participação popular nas questões estatais. Sua preocupação limita-se, pois, a estabelecer, em nível constitucional, uma participação do povo na escolha dos seus representantes políticos. Para os tradicionalistas, então, torna-se suficiente a previsão constitucional da participação do povo nas eleições para se configurar a existência do princípio da participação popular.

Percebe-se, todavia, cada vez mais, a necessidade de se ampliar essa concepção estritamente política de participação popular. A participação do povo deve abranger qualquer atividade estatal, não simplesmente a atividade política¹⁹⁹. Dessa forma, verifica-se a ampliação do princípio da participação popular, que passa a abranger as atividades legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado. É o que destaca Moreira Neto²⁰⁰:

Por outro lado, a idéia tradicional de participação política, a princípio adstrita à atividade legislativa e à escolha de representantes, evoluía para uma concepção mais ampla, abrangendo todas as atividades do Estado, desdobrando as hipóteses de provocação de controle do Judiciário e, principalmente, multiplicando-se em inovadoras modalidades de participação administrativa.

Esse também é o entendimento de Moisés²⁰¹, que compreende a participação política como o "conjunto de atividades mediante as quais os cidadãos de uma determinada sociedade pretendem influir tanto na escolha dos responsáveis pelas decisões políticas que afetam essa sociedade como um todo (e, portanto, nas suas ações), como no processo que conduz às próprias decisões relevantes para a coletividade".

Os clássicos institutos do princípio democrático, como o direito de sufrágio e o sistema eleitoral, sempre foram considerados os instrumentos por excelência do

¹⁹⁹ "Democracia é participação e não só pela via política do voto ou ocupação eletiva de cargos públicos a participação pode ter lugar. Todas as formas de *influência* sobre os centros do poder são participativas, no sentido de que representam algum peso para a tomada de decisões; conferir ou conquistar a capacidade de influir é praticar democracia" (DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 208).

²⁰⁰ MOREIRA NETO, 1992, p. 16.

²⁰¹ MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 13.

princípio da participação política. Afinal, por meio deles, são eleitos os representantes do povo, que irão desempenhar as atividades estatais, como as funções legislativa e administrativa, além de possibilitarem a participação popular em decisões estatais.

A tendência tradicional, anteriormente apresentada por meio do princípio democrático representativo, vem considerando a representação política, por meio do exercício do direito de voto e do processo eleitoral, como a única manifestação de participação popular e a única forma de realização do princípio democrático. Fica clara, com efeito, a natureza democrática da participação política; contudo tal modalidade de participação não se apresenta suficiente para qualificar o princípio democrático. É oportuna a seguinte lição de Lima²⁰²:

Atualmente, numa visão mais democrática, de Estado de Direito, de participação, não se concebe mais a cidadania como o simples direito de votar e ser votado, por homens e mulheres, haja vista que a participação na vida política de um país não se restringe a esse aspecto - eleitoral (hoje, de cunho mais partidário do que, genericamente, *político*) -, porquanto a *Política* ultrapassa a seara dos *partidos políticos* e é muito mais complexa do que a atividade destes. A concepção restritiva teria o condão de negar o caráter de cidadão, por exemplo, às crianças e a todos quantos não possam votar e ser votados; e, conseqüentemente, o Estado estaria desobrigado de lhes prestar assistência, bem como de permitir que eles participassem de suas decisões - o que, obviamente, é um contra-senso, um paradoxo inaceitável no atual estágio (grifo nosso).

Novas formas de participação popular surgem com vistas a aprimorar o princípio democrático e a fundamentar a sua nova dimensão. Tais inovações participativas são capazes de ultrapassar os formalismos políticos, configurados por meio da previsão constitucional do direito de voto. Moreira Neto nota que a nova dimensão do princípio democrático funda-se exatamente nas novas formas de participação popular, sem, contudo, desprezar as já existentes.

Essa tendência a institucionalizar novas formas de participação, sem dúvida, rasga amplos horizontes para o aprimoramento democrático, ultrapassando o apertado conceito formalístico do voto e da representação política, como examinaremos a seguir, de modo a superar a opção sobre quem governa para explorar as próprias opções de governo (grifo nosso)²⁰³.

²⁰² LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo**: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 98.

²⁰³ MOREIRA NETO, 1992, p. 19.

O princípio da participação política, desse modo, sempre focalizou sua preocupação na formalidade, na constitucionalidade do acesso dos governantes ao poder. Não apresenta, assim, uma preocupação com a legitimidade desse poder. Desenvolve no povo apenas um interesse de participação política, por meio das eleições, sem criar nele um interesse pela coisa pública²⁰⁴, pelas decisões que o Estado deve tomar em seu nome. Na defesa de uma visão mais ampla da participação popular, Moisés²⁰⁵ adverte:

Evidentemente, as atividades participativas em uma democracia moderna não envolvem, apenas, o comportamento eleitoral e as formas indiretas de controle social da ação dos governantes; podem abarcar tanto formas "convencionais" (tais como o voto, a participação em uma campanha eleitoral ou mesmo a pressão sobre os representantes eleitos) como formas "não-convencionais" (tais como protestos de massa, ocupações de fábrica, etc).

Percebe-se, pois, que a participação política defendida pelos constitucionalistas tradicionais reside no princípio democrático representativo, de natureza estritamente formal. Está vinculada a uma democracia formal, de fachada, constituída tão somente pelas escolhas eleitorais, mas sem uma efetiva participação popular.

Nessa modalidade de participação, o povo aparece como uma marionete, sujeito às aparências participativas, que não garantem uma autêntica participação popular. Verifica-se, desse modo, uma sensação de ausência completa de representatividade popular. Os atos realizados pelos representantes encontram-se formalizados e em conformidade com as imposições constitucionais, mas apresentam-se desprovidos de qualquer representação²⁰⁶ da vontade geral, da vontade do povo. Dissertando sobre a matéria, Moreira Neto averba:

²⁰⁴ As insuficiências do sistema representativo são promovidas pela limitada consciência do povo quanto às suas funções públicas. Nesse sentido, oportuno colacionar a seguinte lição: "[...] toda la explicación a las insuficiencias actuales de nuestra representación política hay que vincularla al hecho de que la misma continúe todavía básicamente apoyada sobre aquella mentalidad cautelar (quiero decir, desconfiada de la capacidad pública del ciudadano e inclinada a reducirlo enseguida al ámbito de sus asuntos privados) con la que la burguesía liberal informó un día su primera formulación de este instituto (GARRORENA MORALES, 1991, p. 88).

²⁰⁵ MOISÉS, 1990, p. 13.

²⁰⁶ A representação não passa de mera falácia, de um engodo formalmente consolidado. Nesse sentido manifesta-se Garrorena Morales (1991, p. 44): "[...] o recurso que la burguesía liberal hace entonces a la idea de mandato, no contiene en absoluto Derecho, sino que está siendo (en la línea de lo que oyéramos decir a ROYER-COLLARD) una espléndida y útil metáfora, un afortunado pero simple recurso retórico dirigido a crear la imagen o representación mental - esto es, la apariencia, obviamente ideológica - de que nuestros diputados, aunque ya sabemos que las cosas no son exactamente así en la realidad, mantienen con nosotros una presunta relación jurídica consistente,

Somente pela *participação* é possível garantir-se que o governo [representantes] venha a decidir, seja abstrata ou concretamente, de acordo com a vontade do povo. O *ideal* seria, portanto, que todos pudessem e efetivamente se dispusessem a participar diretamente, como se tem notícia, na breve e fulgurante democracia ateniense ou no Cantão de Uri, na Suíça. O *possível*, entretanto, até agora, tem sido a prática preferencial da intermediação de representantes que, *presumidamente*, decidirão de acordo com a vontade do povo, seus mandantes – uma participação indireta²⁰⁷.

A nova dimensão do princípio democrático funda-se numa efetiva participação popular. O princípio democrático, desse modo, assume um caráter essencialmente material, preocupado, acima de tudo, com a constituição de uma democracia substancial, de conteúdo efetivamente participativo. Sob tal modalidade participativa, o povo assume uma posição de destaque, constituindo elemento fundamental para a solidificação da democracia. Não é outra a opinião de Bonavides²⁰⁸:

A chave constitucional do futuro entre nós reside, pois, na democracia participativa, que faz soberano o cidadão-povo, o cidadão-governante, o cidadão-nação, o cidadão titular efetivo de um poder invariavelmente superior e, não raro, supremo e decisivo (grifo nosso).

A dimensão participativa do princípio democrático, que se manifesta por meio da ampliação da participação popular, demonstra a insuficiência da concepção estritamente política de tal participação para a representação e a gerência da vontade geral do povo. Também confere maior transparência e adequação entre as ações estatais e os interesses predominantes na sociedade. Conforme enfatiza Lima²⁰⁹, o cidadão deixa de ser mero eleitor:

O cidadão não é mais o simples eleitor, nem o candidato em quem se vota. É o sujeito ativo, responsável pela história que o envolve, participante do fenômeno político, com direitos e aptidões de participar das decisões do Estado, deste cobrando, exigindo e vindicando posturas e atitudes efetivas para a satisfação das necessidades e anseios sociais e individuais. A nova postura do cidadão coloca-o no *status* de censor, com poderes de fiscalizar a Administração Pública. A cidadania significa o direito de participar das decisões do Estado, de ter acesso aos cargos públicos, de poder desempenhar a função pública que venha a ser conferida a determinada pessoa, de acompanhar, fiscalizar e sugerir as posturas administrativas - tudo em igualdade de oportunidade com outros integrantes da sociedade que se encontrem na mesma situação (grifo nosso).

una relación de mandato, y que, como tales mandatarios, en tanto en cuanto actúan vinculados a nuestra voluntad, realizan esse fundamental postulado ideológico del sistema que es la soberanía de la Nación".

²⁰⁷ MOREIRA NETO, 1992, p. 35.

²⁰⁸ BONAVIDES, 2003, p. 34.

²⁰⁹ LIMA, 2002, p. 99-100.

Desse modo, a mera concordância popular no preenchimento dos cargos políticos, por meio do processo eleitoral, apresenta-se como condição necessária, mas não suficiente, para se realizar o princípio da participação popular e, conseqüentemente, o princípio democrático participativo²¹⁰. Torna-se necessário, ainda, que as decisões estatais, tomadas pelos escolhidos do povo, sejam expressão da vontade popular:

Na verdade, é mais importante que a *decisão* seja democraticamente tomada do que o órgão decisório haja sido democraticamente provido. O provimento democrático age, assim, como uma mera *garantia* de que a decisão virá a ser, efetivamente, tomada de acordo com o interesse coletivo; entre *provimento* e *decisão* democráticos há, portanto, uma relação de *meio* e *fim*²¹¹.

Importante explicitar que Moreira Neto²¹² não trata da participação popular como princípio, e sim como um direito fundamental. Acredita que a participação popular constitui uma reserva de poder dos indivíduos a ser usada contra as ingerências do Estado. De acordo com tal entendimento, a participação popular possui uma natureza de liberdade constitucional, configurando-se, assim, um direito fundamental.

Entende-se, contudo, que a participação popular configura um princípio constitucional, capaz de agir, assim como o princípio democrático, no próprio âmbito constitucional, mas também de atuar em todo o ordenamento jurídico. Verifica-se, desse modo, a existência de três modalidades de participação popular, que serão tratadas em seguida, além da tradicional participação na escolha dos representantes políticos, que se manifesta como uma limitação ao princípio da participação popular e, conseqüentemente, à nova dimensão do princípio democrático.

²¹⁰ “[...] a efetiva e operante participação do povo, na condução do Poder Público, não se exaure na simples formação das instituições representativas, pois, embora considerada como uma evolução do Estado Democrático, nos dias atuais já não representa seu desenvolvimento completo, ou o ideal de seu desenvolvimento” (FERRARI, 1997 p. 220).

²¹¹ MOREIRA NETO, 1992, p. 37.

²¹² *Ibidem*, p. 62.

3.3.3.1.2 *Formas de participação*

O princípio da participação popular admite diversos critérios de classificação, segundo Moreira Neto²¹³: critério subjetivo, critério finalístico, critério formalístico, critério conteudístico, critério objetivo e critério funcional. O presente trabalho valer-se-á do critério funcional para classificar as diversas modalidades de participação.

O critério subjetivo baseia-se na distinção entre a pessoa do indivíduo, do cidadão e as entidades representativas grupais, que recebem a qualificação de titulares da participação política. O critério finalístico, por sua vez, fundamenta-se na diferenciação entre a participação que visa à legitimidade do poder e a participação que objetiva estritamente a legalidade desse poder.

O critério formalístico faz uma distinção entre a participação informal e a participação formalmente instituída. O critério conteudístico, ao contrário, preocupa-se com os diversos níveis de intensidade participativa: informação, influência, co-elaboração e co-adesão. O critério objetivo distribui as modalidades de participação segundo as manifestações de poder político: destinação do poder, atribuição do poder, exercício do poder, contenção do poder e detenção do poder.

O critério funcional, que serve de base para este trabalho, classifica a participação popular de acordo com a clássica tripartição das funções estatais: função legislativa, função administrativa e função jurisdicional. O sistema de tripartição das funções estatais prevê funções típicas e atípicas para cada atividade do Estado.

São típicas as funções exercidas de maneira predominante pelo respectivo órgão e atípicas as desempenhadas em menor grau. Tem-se, por exemplo, como função típica do Poder Legislativo a elaboração de normas; do Poder Executivo, a gestão do interesse público; e do Poder Judiciário, a composição de conflitos. Mendonça²¹⁴ assevera sobre essa repartição de funções:

Como visto anteriormente, tem-se como função básica de cada órgão estatal aquela que, por ser exercida em caráter prevalente, acaba por identificá-lo. Desse forma, ao

²¹³ MOREIRA NETO, 1992, p. 70.

²¹⁴ MENDONÇA, Cristiane. **Competência tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 96.

Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário cabe, respectivamente, de forma precípua, legislar, executar e julgar.

Valendo-se, então, da classificação das funções estatais de acordo com suas atividades típicas, constitui-se a classificação funcional do princípio da participação popular. Verificam-se, dessa forma, as seguintes modalidades ou formas de participação popular: participação legislativa, participação administrativa e participação jurisdicional.

A participação legislativa pode ser considerada a mais antiga expressão de participação democrática. Na sua concepção tradicional, baseia-se essencialmente na representação política, ou seja, na participação do povo na escolha dos seus representantes políticos. Tal modalidade fundamenta a democracia representativa, todavia apresenta-se atualmente uma nova dimensão dessa modalidade participativa, qual seja, a relacionada a uma participação direta da sociedade nas questões estatais, caracterizando-se, assim, a democracia participativa.

A modalidade de participação legislativa, dessa forma, não se resume à mera participação popular nas eleições, de forma indireta, por meio da representação política; envolve, sobretudo, a participação direta do povo nas decisões estatais. Tal aspecto não escapou à visão externada por Lima:

A própria definição de *direitos políticos* não se compadece mais com o simples direito de votar e ser votado. *Direito político* é direito à participação, manifestação de intensa atividade democrática. Através dele aprendemos "a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante²¹⁵" (grifo nosso).

Dessa forma, pode-se verificar a existência de diversos instrumentos de participação legislativa, tais como o direito de voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular.

A participação administrativa manifesta-se por meio da participação do povo nos atos da Administração Pública. Tal participação ocorre, por exemplo, por meio da presença da comunidade em audiências públicas que tenham como pauta a

²¹⁵ LIMA, 2002, p. 98.

discussão de assuntos de interesse local. Além disso, a participação administrativa pode-se dar também por meio da interferência do povo na determinação das áreas prioritárias que necessitam da aplicação dos recursos públicos e da posterior fiscalização do cumprimento de tais propostas.

Da mesma forma que a participação legislativa, a participação popular na Administração Pública também apresenta diversos instrumentos participativos. A caracterização desses instrumentos dar-se-á desde a simples influência do administrado na decisão do Poder Público até a vinculação decisional do Estado para com o administrado. Entre os instrumentos, há, por exemplo, a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública e o direito de petição.

A participação jurisdicional, por seu turno, prevê a participação do povo na defesa dos interesses de toda a coletividade. A atuação popular, por meio dessa modalidade participativa, envolve desde a reivindicação popular para a proteção dos direitos difusos e coletivos, até a busca de soluções para os eventuais conflitos que envolvam tais interesses. Constitui, pois, a terceira dimensão participativa, resultado da ampliação do princípio democrático participativo, que não exclui, por sua vez, as dimensões legislativa e administrativa:

Compreende-se, então, como o centro de decisões politicamente relevantes, no Estado Democrático contemporâneo, sofre um sensível deslocamento do Legislativo e Executivo em direção ao Judiciário. O processo judicial que se instaura mediante a propositura de determinadas ações, especialmente aquelas de natureza coletiva e/ou de dimensão constitucional - ação popular, ação civil pública, mandado de injunção etc. - torna-se um instrumento privilegiado de participação política e exercício permanente da cidadania²¹⁶.

Assim, a participação popular na função jurisdicional comporta duas manifestações, quais sejam, a provocação da Jurisdição e o acesso aos órgãos que a exercem. Como as demais modalidades de participação popular, a participação jurisdicional apresenta diversos instrumentos: o mandado de segurança coletivo, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de injunção e a ação de impugnação de mandato eletivo, entre outros.

²¹⁶ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 36.

Vislumbram-se, assim, as diversas formas de participação popular. Essas várias modalidades de participação que envolvem o princípio da participação popular e, conseqüentemente, o princípio democrático acabam por corroborar a sua natureza de princípio constitucional, e não apenas de um regime político ou de um direito fundamental. Retratam, assim, uma dimensão muito mais ampla do princípio, envolvendo manifestações legislativas, executivas e jurisdicionais. Sobre essa amplitude participativa, Macedo consigna:

E quando faço referência a esses institutos ou canais de participação, faz-se preciso que se esclareça que o que chamamos de democracia direta [lê-se democracia participativa] corresponde às formas de intervenção da soberania popular nas tomadas de decisão das instâncias públicas do poder e ao exercício do controle político sobre as manifestações legislativas e as posturas judicativas e governamentais. Essas intervenções podem ser feitas através da iniciativa popular legislativa, da revogação de mandatos e do plebiscito, da eletividade e do *impeachment* de juízos leigos e togados, do referendo e do veto popular, entre outros mecanismos e modelos de controle e participação²¹⁷.

3.3.3.2 Princípio da participação legislativa

3.3.3.2.1 *Conceito*

A participação legislativa, na sua concepção tradicional, baseia-se essencialmente na representação política, ou seja, na participação do povo na escolha dos seus representantes políticos. Tal modalidade fundamenta a democracia representativa. Apresenta-se, todavia, atualmente, uma nova dimensão dessa modalidade participativa, a relacionada a uma participação direta da sociedade nas questões estatais, caracterizando-se, assim, a democracia participativa.

Verifica-se que a participação mais intensa reservada aos cidadãos consiste exatamente na sua atuação no processo eleitoral, por meio do exercício do direito de voto. O povo, dessa forma, exerce uma participação legislativa por meio da escolha dos seus representantes. Trata-se, na verdade, de uma atividade direta, na qual o próprio cidadão, pessoalmente, utiliza-se do voto como instrumento democrático. A participação nos assuntos estatais, contudo, não é exercida de modo direto, pois se faz por intermédio de representantes.

²¹⁷ MACEDO, Dimas. **Política e constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 66.

Moreira Neto²¹⁸ acredita que o povo também pode exercer uma participação legislativa por meio da livre manifestação de pensamento. Dessa forma, o povo poderá exercer pressões sobre as decisões estatais por meio de manifestações filosóficas, políticas e científicas. Esclarece, inclusive, a possibilidade de o cidadão participar pela via legislativa, além da iniciativa popular, realizando o chamado *lobby* parlamentar.

A modalidade de participação legislativa, dessa forma, não se resume à mera participação popular nas eleições, por meio da representação política, envolve também a participação direta do povo nas decisões estatais, por meio de diversos instrumentos de participação legislativa, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o *recall* e o veto popular, entre outros.

3.3.3.2 Instrumentos

Como visto, a participação legislativa popular se faz por meio de diversos instrumentos: o direito de voto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o veto popular, a opção popular, o *recall* e o *lobby*. Tendo em vista que o direito de voto já foi analisado quando da explanação sobre o direito de sufrágio, serão abordados doravante os demais instrumentos.

Plebiscito constitui uma modalidade de consulta popular pela qual o cidadão é chamado a manifestar-se sobre um fato de considerável relevância nacional. O plebiscito constitui, na verdade, uma consulta prévia²¹⁹ que se faz ao povo para que ele se manifeste sobre assuntos de grande interesse nacional, na maioria das vezes de índole constitucional. Segundo Canotilho²²⁰:

Plebiscito é, na sua expressão mais neutra, a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, por exemplo, a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. Quando a pronúncia popular incide sobre um texto normativo (uma lei, uma Constituição), o plebiscito aproxima-se do

²¹⁸ MOREIRA NETO, 1992, p. 110.

²¹⁹ "O plebiscito é efetivado por intermédio de consulta prévia à opinião popular, ao eleitorado, e seu resultado é determinante às providências legislativas a serem adotadas" (FIGUEIREDO, 2004, p. 86).

²²⁰ CANOTILHO, 1992, p. 123.

referendo. Nele está, porém, presente um momento “decisionista” que não se verifica no referendo (grifo do autor).

O plebiscito apresenta-se como um instrumento de participação legislativa. Manifesta-se, assim, como um instrumento de participação direta do povo nos assuntos do Estado. Representa uma forma de exercício da democracia participativa, uma vez que é o próprio povo quem participa diretamente, por meio da sua manifestação de vontade sobre determinada matéria. Sobre o instrumento plebiscitário, vale colacionar a seguinte lição de Reale²²¹:

O plebiscito é algo semelhante ao referendo como **processo de captação direta da vontade popular**, mas não se destina predominantemente à elaboração de leis; seu objetivo é mais amplo, visando a obter o pronunciamento do eleitorado sobre determinado problema [...] (grifo nosso).

O *Referendo*, assim como o plebiscito, constitui uma modalidade de consulta popular. O cidadão é chamado a manifestar-se sobre decisões de órgãos legislativos ou administrativos. Trata-se de uma consulta posterior sobre um determinado ato normativo, que deverá ser aprovado ou rejeitado por meio da manifestação direta do cidadão²²². Figueiredo²²³ assim disserta sobre tal instituto:

O *referendum* consiste em uma consulta ao povo a respeito de uma decisão sobre determinado conteúdo. As matérias objeto de *referendum* são variadas, sendo normalmente questões importantes. [...] tem como principal característica e efeito conferir eficácia às leis ou normas após a aprovação dos cidadãos, convocados para tal fim.

Consiste em instrumento de participação direta do povo sobre as questões do Estado. Dessa forma, o referendo constitui instrumento capaz de aproximar o cidadão da elaboração das leis, visto que, uma vez requisitado, serve para conferir

²²¹ REALE, Miguel. **Liberdade e democracia**: em torno do anteprojeto da comissão provisória de estudos constitucionais. São Paulo: Saraiva, 1987. p. 44.

²²² Sobre o referendo, oportuno citar: "O referendo é a participação direta do povo na aprovação ou rejeição de projeto discutido e votado pelo Poder Legislativo" (CASTRO; FALCÃO, 2004, p. 201). "[...] o *referendo* consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)" (MORAES, 2004, p. 238). "O referendo possibilita submeter à decisão do povo, fora das eleições, importantes questões materiais. [...] No entanto, resultam desde logo restrições do facto de à legislação do povo só poderem ser submetidas aquelas matérias que a comunidade seja capaz de julgar" (ZIPPELIUS, 1997, p. 240).

²²³ FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 86.

efetividade legal, ou seja, o ato normativo em questão não se aperfeiçoa sem a sua manifestação. Tem-se a seguinte definição de referendo:

O *referendo* é um instituto de participação legislativa e administrativa reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, manifestado formalmente através do sufrágio, pelo qual se devolve ao povo o direito de decidir, de maneira semidiretapopular manifesta-se, sobre os atos jurídicos estatais, praticados ou a praticar, para atribuir-lhe, conforme o caso, exeqüibilidade ou eficácia²²⁴.

O referendo assume duas naturezas distintas: referendo meramente consultivo e referendo mandatário. O primeiro tipo consiste apenas numa consulta popular, que, independentemente do resultado, pode ou não ser acolhida pelo governo²²⁵. O segundo tipo, por sua vez, também parte de uma consulta popular; contudo o resultado da pesquisa vincula o governo a agir de conformidade com o decidido pelo povo, ainda que tal resultado contrarie a orientação oficial.

Registre-se que o plebiscito e o referendo manifestam-se por meio do voto. Assim, uma vez convocados, os eleitores, cidadãos no pleno exercício dos seus direitos políticos, exercerão sua manifestação de vontade comparecendo às suas circunscrições eleitorais. A participação no plebiscito ou no referendo se fará por meio do depósito do voto na urna. Sobre os dois instrumentos²²⁶:

[...] o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato, conclamando o povo para aprová-lo ou rejeitá-lo pelo voto. O referendo, diferentemente, é convocado com posterioridade, de tal modo que a manifestação popular pelo voto cumprirá a função de ratificar ou rejeitar o ato legislativo ou administrativo já editado²²⁷.

²²⁴ MOREIRA NETO, 1992, p. 114.

²²⁵ "[...] o que o torna alvo da crítica de que não passa de um mecanismo camuflado de obtenção de legitimação [...]" (MOISÉS, 1990, p. 67).

²²⁶ A respeito da distinção entre plebiscito e referendo, tem-se: "A generalidade dos autores distingue entre o *plebiscito* e o *referendo*, tendo em vista a natureza do objeto da decisão popular. Se esse objeto é um *ato concreto*, uma *decisão política*, uma *situação* atual ou futura, teremos o plebiscito; se, ao contrário, tratar-se de aprovar, ou não, pela decisão popular, um ato *normativo*, isto é, uma *lei*, teremos o *referendum*" (TEIXEIRA, 1991, p. 475). Nesse mesmo sentido: "[...] entretanto, mais corretamente se estima que *plebiscito* representa o elemento propulsor da atividade interna constitucional (adesão a determinada forma de governo, a designação de uma dinastia ou de quem irá reinar, por exemplo), enquanto que o *referendo* é empregado para ratificar leis já aprovadas pelo Legislativo" (CERQUEIRA, Marcelo. Revisão, reforma constitucional e plebiscito. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 138).

²²⁷ ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2003, p. 200.

A *Iniciativa popular* consiste na faculdade concedida ao povo de, por intermédio de um grupo de eleitores, exercer a iniciativa de propor leis²²⁸. Assim, por meio da iniciativa popular, determinado número de cidadãos possui a faculdade, precipuamente conferida a um órgão legislativo, de deflagrar o processo legislativo. Moreira Neto²²⁹, versando sobre a iniciativa popular, assevera:

É, em suma, um instituto de participação legislativa, reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do estado, formalmente manifestada através de projetos de lei, que lhes reconhece direito de propor leis de interesse da sociedade ou de seus segmentos expressivos.

A iniciativa popular²³⁰ manifesta-se de duas formas: iniciativa simples ou não formulada e iniciativa articulada ou formulada:

Através da iniciativa popular, os cidadãos podem: (1) ou pedir à assembléia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria; (2) ou apresentar um projeto de lei completamente redigido (*iniciativa formulada*). Trata-se, pois, de promoção “da actividade legislativa” (*law promoting*)²³¹.

Por meio da iniciativa popular simples ou pura, os cidadãos podem pedir à assembléia legislativa a edição de uma lei sobre determinada matéria. Por essa iniciativa, os cidadãos consignam apenas os traços gerais, a inspiração de propósitos, cabendo ao órgão representativo legiferante dar forma e curso ao projeto de lei.

Por intermédio da iniciativa popular articulada ou formulada, os cidadãos podem apresentar um projeto de lei completamente redigido²³². Nessa modalidade de iniciativa, o projeto popular é encaminhado à assembléia legislativa já em forma de lei, geralmente redigido em artigos e aparelhado para ser discutido, votado e

²²⁸ “[...] a *iniciativa popular* se origina da ação de um certo número de eleitores que propõe uma lei ou uma norma ao Estado” (MOISÉS, 1990, p. 62).

²²⁹ MOREIRA NETO, 1992, p. 116.

²³⁰ Registra Teixeira (1991, p. 477-478) que a “iniciativa popular pode combinar-se com o referendo, quando os projetos de lei de iniciativa popular, uma vez aprovados pelo Legislativo, devam ser novamente submetidos à aprovação final do povo”.

²³¹ CANOTILHO, 2002, p. 295.

²³² “Pela iniciativa, os cidadãos podem se limitar a solicitar à assembléia para fazer uma lei sobre certa questão, sem querer especificar. Mas eles podem também apresentar um projeto completamente formal; diz-se então que há uma *iniciativa formulada*” (HAMON; TROPER; BURDEAU, 2004, p. 119).

promulgado. Ressalte-se que a formulação e o encaminhamento do projeto não vinculam a assembléia.

Veto popular constitui um instrumento de participação popular que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou a um ato normativo já editados ou em fase de execução pelos órgãos competentes. O veto popular permite que certo número de cidadãos, em determinado prazo, submeta uma lei já editada e publicada à aprovação ou rejeição do corpo eleitoral²³³. Nesse sentido:

O **veto** é o instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico, a iniciativa dos cidadãos assume-se como atividade de controlo legislativo (*law controlling*) (grifo do autor)²³⁴.

Assim como os institutos do plebiscito e do referendo, o veto popular realiza-se por meio do voto e apresenta dois tempos: no primeiro, dentro de certo prazo, provoca-se a consulta popular; no segundo tempo, a consulta é realizada e, uma vez alcançado o quorum fixado na lei, a norma vetada é desconstituída, com eficácia *extunc*, como se jamais tivesse existido²³⁵. Em suma:

[...] podemos conceituar o *veto popular* como um instituto de participação legislativa, reservada aos cidadãos, visando à legitimidade da ação do Estado, formalmente manifestado, pelo qual se reconhece ao povo o direito de rechaçar uma lei depois de promulgada, que venha a ser considerada contrária ao interesse público²³⁶.

Recall consiste no meio pelo qual o povo pode revogar um mandato político²³⁷ ou reformar uma decisão judicial tendo como fundamento um fato censurável. Trata-se, com efeito, de uma revogação política popular de um mandato eletivo. Os cidadãos, então, por meio desse instituto, poderão destituir os representantes eleitos, no curso

²³³ Segundo Chimenti, o veto popular constitui o "modo de consulta ao eleitorado sobre uma lei existente, visando revogá-la pela votação direta" (CHIMENTI, Ricardo Cunha et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 151).

²³⁴ CANOTILHO, 2002, p. 295.

²³⁵ "O veto popular, não adotado formalmente pela Constituição brasileira de 1988, é uma espécie de *referendum* através do qual certo número de cidadãos tem o direito de paralisar a entrada em vigor de uma decisão política (usualmente uma lei), previamente votada pelo corpo de representantes, do Parlamento" (FIGUEIREDO, 2001, p. 86).

²³⁶ MOREIRA NETO, 1992, p. 117.

²³⁷ "O *recall* é instituído de origem norte-americana. Trata-se da revogabilidade de mandato eletivo, conferido pelos eleitores a legisladores, ou funcionários eletivos" (FIGUEIREDO, 2001, p. 86). Segundo Chimenti (2004, p. 151), o *recall* é uma "espécie de referendo revogatório pelo qual o povo destitui diretamente um governante [...]".

dos seus respectivos mandatos. Assim, o *recall* capacita o eleitorado a destituir funcionários cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

Pode-se, em suma, conceituar o *recall* como um instituto de participação política, que atua sobre o Poder Legislativo, reservada aos cidadãos, com vistas à legitimidade da representação política, manifestado formalmente através do sufrágio, pelo qual o eleitorado exerce o direito de afastar seus representantes eleitos no curso dos respectivos mandatos²³⁸.

Por meio do *recall*, determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra um deputado ou um magistrado que decaiu da confiança popular. Nesse caso, os cidadãos podem pedir sua substituição no lugar que ocupa ou sua intimação para que se demita do exercício do seu mandato. Registre-se que, decorrido certo prazo, sem que haja a demissão requerida, realiza-se uma nova votação. Sobre o tema, Moreira Neto²³⁹ observa:

Da mesma forma que a iniciativa popular, o *recall* é um direito que necessita de um *quorum* mínimo para ser exercido, de modo a poder provocar eleições especiais, nas quais se decidirá pela revogação, ou não, do mandato político do representante indigitado, ou de toda uma Casa Legislativa, no caso do modelo suíço.

Embora, a rigor, o *recall* não seja um instrumento de participação na atividade legislativa, pode-se considerá-lo como um instituto que indiretamente influi nessa atividade, capaz de provocar a destituição do legislador eleito que decaiu de sua legitimidade²⁴⁰, ou seja, agiu de forma ilegítima. Desse modo, ao evitar que representantes com mau comportamento permaneçam exercendo o mandato, o *recall* apresenta-se como um instrumento de controle da atuação do legislativo.

Lobby representa um direito político que transcende o cidadão, pois permite que, além dele, qualquer entidade ou grupo informal leve os seus argumentos e as suas razões aos legisladores. Dessa forma, o *lobby* contribui para que os legiferantes

²³⁸ MOREIRA NETO, 1992, p. 120.

²³⁹ *Ibidem*, p. 119.

²⁴⁰ "O *recall*, que representa um voto destinado a fazer cessar o mandato de uma pessoa eleita, não é usado a não ser nos Estados Unidos, onde, aliás, só tem vigência no plano estadual" (MOISÉS, 1990, p. 63). "O *recall*, ou revogação, apresenta-se como um direito, atribuído ao povo, de suprimir os efeitos (revogar) dos mandatos de seus representantes, isto é, certos atos legislativos julgados inconvenientes para o interesse coletivo, ou mesmo de revogar o *próprio mandato*" (TEIXEIRA, 1991, p. 478).

tenham uma visão mais ampla e profunda sobre as matérias objetos de deliberação e votação parlamentar. Moreira Neto²⁴¹ assim conceitua *lobby*:

O *lobby* é um instituto de participação legislativa, aberto a todos, visando à legitimidade da ação parlamentar, informal ou formalmente exercido, que manifesta um direito político de influir nas decisões a serem tomadas pelos corpos políticos.

Vale ressaltar que, diferentemente dos demais instrumentos de participação legislativa acima tratados, o *lobby* não representa um instituto formal, que possui uma forma delimitada no texto constitucional ou legal. Trata-se de um instrumento informal de participação popular na atividade legislativa, portanto pode assumir qualquer forma, verbal ou escrita, e apresentar qualquer legitimado ou titular.

Têm-se, assim, os diversos instrumentos de participação legislativa, que, como uma das modalidades de participação, apresenta-se também como instrumento do princípio democrático. Na verdade, a participação legislativa, bem como os seus instrumentos de manifestação colaboram para a solidificação da nova dimensão do princípio democrático: uma dimensão essencialmente participativa.

3.3.3.3 Princípio da participação administrativa

3.3.3.3.1 *Conceito*

A participação administrativa manifesta-se por meio da participação do povo nos atos da Administração Pública. Ocorre, por exemplo, por meio da presença da comunidade em audiências públicas nas quais a pauta vise a discutir assuntos de interesse local. Além disso, a participação administrativa pode-se dar também por meio da interferência do povo na determinação das áreas públicas que necessitam da aplicação dos recursos arrecadados e da posterior fiscalização do cumprimento de tal medida. Sobre a participação administrativa, tem-se:

A participação do cidadão na administração da coisa pública amplia-se na mesma proporção em que aumenta a Democracia. É da essência da Democracia, da idéia de *cidadão* e - por que não dizer?! - do próprio Estado Democrático de Direito o caráter participativo na gestão da *res publica*. [...]

²⁴¹ MOREIRA NETO, 1992, p. 122.

Nesta perspectiva participativa, importa entabular fórmulas e procedimentos adequados à participação do cidadão na Administração Pública. Procedimentos adequados, eficazes, justos. Não só de natureza judicial, mas também administrativa (grifo nosso)²⁴².

A participação administrativa, assim como a participação legislativa, também apresenta diversos graus e instrumentos de participação popular. Há quatro formas de participação administrativa: a participação informativa ou pela informação; a participação na execução; a participação pela consulta e a participação na decisão.

A participação informativa ocorre por meio de informações, prestadas e colhidas, a respeito das decisões que estão sendo executadas pelo Poder Público. O Estado deve resguardar a participação do cidadão nas decisões administrativas, assegurando-lhe sua publicidade. A publicidade, portanto, é pressuposto para promover a participação administrativa do cidadão na sua modalidade informativa e deve abranger toda atividade estatal.

A participação na execução manifesta-se num segundo momento, uma vez que a decisão administrativa já foi tomada, com ou sem a participação popular. Nesse caso, a participação do cidadão pode variar de uma simples informação, passando pelas formas de colaboração, até alcançar as etapas de delegação de execução, em que é permitido ao próprio cidadão tomar as decisões estatais, por exemplo, por meio do orçamento participativo, em que a comunidade decide em quais áreas serão aplicados os recursos públicos.

A participação pela consulta pressiona a Administração Pública a fazer consultas, a ouvir indivíduos ou entidades interessadas antes de tomar suas decisões. O cidadão pode participar pela consulta comparecendo às audiências públicas, aos debates públicos, à coleta de opiniões ou fazendo parte de colegiados mistos que realizam uma coleta de informações a fim de facilitar e dar embasamento à tomada de decisões. Essa modalidade de participação administrativa foi assim destacada por Lima²⁴³:

²⁴² LIMA, 2002, p. 164.

²⁴³ Ibidem, p. 166-167.

No entanto, afigura-se-nos que todos os atos do Estado devem estar sujeitos ao controle pelo povo, pelo cidadão, como reflexo imprescindível da necessária participação política, isto é, da própria Democracia e do Estado de Direito. Mesmo as decisões e fórmulas de condução da economia devem estar sujeitas a discussão. Não podem ficar imunes ao controle da sociedade, que, por sua vez, com fundados motivos, descredita de seus governantes.

A participação na decisão transfere uma parcela de poder decisório do Estado ao cidadão. Somente a lei poderá estabelecer tal modalidade participativa, que transfere aos administrados, além do poder de decisão, as responsabilidades inerentes ao seu exercício. Essa participação envolve desde a provocação da Administração Pública para que tome uma decisão até a co-decisão, que permite a participação direta do cidadão na tomada de decisão, seja por meio do voto (positivo), seja por intermédio do veto (negativo). Sobre essa modalidade, Moreira Neto²⁴⁴ registra:

Sua utilidade, da mesma forma que se vislumbrou no caso da participação pela consulta, é mais destacada no *planejamento governamental*, notadamente para lastrear decisões nos campos do Ordenamento Econômico, do Ordenamento Social e do Fomento Público, graças ao envolvimento da comunidade em planos a serem implantados, proporcionado pela associação da vontade participativa à vontade administrativa.

Consoante visto anteriormente, a modalidade de participação administrativa apresenta, ainda, diversos outros instrumentos participativos. A caracterização desses instrumentos vai desde a simples influência do administrado na decisão do Poder Público até a vinculação decisional do Estado para com o administrado. São vários os instrumentos, entre os principais, há a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública, o colegiado público e o direito de petição.

3.3.3.3.2 *Instrumentos*

A participação administrativa apresenta diversas formas de participação popular; entre elas, pode-se encontrar a *coleta de opinião*. Esse instrumento participativo permite à Administração Pública, valendo-se dos meios de comunicação em geral, recolher as diversas tendências e preferências dos segmentos sociais interessados, de modo a dispor de elementos de juízo confiáveis para fundamentar a sua decisão.

²⁴⁴ MOREIRA NETO, 1992, 90.

Trata-se, portanto, de um instituto voltado ao aperfeiçoamento da legitimidade da ação estatal no desempenho de sua função administrativa. Desse modo, com tais características, é inegável que a coleta de opiniões tem grande versatilidade como instrumento de legitimação da ação administrativa. Registre-se que tal instituto, em regra, é utilizado nas hipóteses em que a Administração Pública age por meio dos critérios de conveniência e oportunidade, podendo ser instrumento orientador ou vinculante. Nesse sentido:

Se a eficácia pretendida for meramente declarativa de vontade, uma orientação não vinculatória, nenhuma função do Poder Executivo estará comprometida. A coleta atuará como ato preparatório facultativo, preenchendo um motivo de avaliação discricionária. **Essa é a modalidade ordinária da coleta de opinião**²⁴⁵ (grifo nosso).

Percebe-se, assim, que, quando se tratar de uma consulta que vise apenas a colher opiniões diversas para dar embasamento à decisão executiva, a coleta de opinião não apresentará um caráter vinculativo. Sua realização é um ato preparatório facultativo, apresentando-se, nesse caso, como uma modalidade ordinária da coleta de opinião. Quando se tratar, no entanto, de uma coleta a ser realizada com vistas a constituir um ato executivo, a coleta de opinião apresentar-se-á vinculativa e necessária:

Distintamente, quando a eficácia pretendida for constitutiva de vontade, gerando uma condição vinculatória, estar-se-á introduzindo um órgão popular de decisão e uma nova função orgânica no sistema existente da administração pública, comprometendo-se, em consequência, o exercício de função similar por órgão regular da estrutura do Poder Executivo. Nessa segunda hipótese, a coleta atuará como um ato preparatório necessário, ao qual se *vinculará* o ato final da Administração. **Essa outra é modalidade extraordinária da coleta de opinião**, que, para esse efeito vinculatório, necessitará de instituição por lei (grifo nosso)²⁴⁶.

Outro instrumento de participação administrativa é o *debate público*. Consiste na possibilidade de a Administração Pública ter acesso a diversas posições a respeito de uma determinada medida executiva, de interesse coletivo ou difuso. Tal instituto, pois, oferece aos cidadãos, bem como a grupos interessados, a possibilidade de discutir amplamente sobre as medidas propostas pelo Poder Público. Dessa forma, aproxima os administrados das decisões estatais:

²⁴⁵ MOREIRA NETO, 1992, p. 126.

²⁴⁶ Ibidem, p. 126.

[...] a utilidade desse instituto é muito grande para recolher dados necessários à boa decisão administrativa, **aproximando o Poder Público dos administrados e contribuindo para a legitimidade**. No campo dos serviços públicos, essa utilidade é ainda maior, possibilitando à Administração o conhecimento das críticas, argumentos e sugestões dos usuários, de forma ordenada e articulada (grifo nosso)²⁴⁷.

A realização do debate público deverá ser precedida de ampla publicidade, que conterà a proposta de decisão administrativa em discussão, local e hora de sua realização, os critérios de admissão dos debatedores e o procedimento a ser seguido. Registre-se que, apesar de o debate público não obrigar a Administração a decidir consoante a tendência detectada, a orientação recolhida poderá servir de motivação expressa de sua decisão, a ela vinculando-se, assim, espontaneamente.

Em suma, o debate público constitui um instrumento de participação administrativa, aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado, e pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, suas tendências, suas opiniões, suas razões e suas opções com outros administrados e com o próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa.

Audiência Pública constitui outro instrumento de participação administrativa que tem como ponto de partida o direito de o indivíduo ser ouvido em matéria na qual esteja em jogo seu interesse, seja concreto, seja abstrato. Serve também para a instituição de inúmeros tipos de processos administrativos, desde o estabelecimento de novas limitações de polícia, passando pelas decisões concernentes a serviços públicos, até o estabelecimento de normas e decisões concretas em diversas áreas de atuação estatal.

Constitui, pois, um instrumento de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinado em lei, pelo qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual, fundada nos interesses de toda a coletividade,

²⁴⁷ MOREIRA NETO, 1992, p. 127.

representada na audiência por cidadãos autônomos ou por grupos sociais organizados.

Tem-se, ainda, o *colegiado público*, instrumento democrático que garante uma menor participação popular no desempenho de certas funções administrativas, porém de forma permanente e regular. Assim, distintamente dos institutos participativos anteriormente tratados, que atuam de forma ampla e transitória, o colegiado público, também chamado de colegiado misto, atua de forma restrita e permanente. Sobre ele, Moreira Neto²⁴⁸ averba:

A participação se institucionaliza na própria estrutura regular da Administração, correspondendo a uma *função* permanente cometida a um representante não eleito – e portanto não político – da sociedade ou de segmentos especialmente interessados na atuação do órgão colegiado. Com isso, um colegiado administrativo se torna um *colegiado público*.

São, portanto, colegiados públicos os órgãos pluripessoais que desempenham funções de aconselhamento ou de decisão, constituídos por agentes públicos regulares, sejam agentes políticos, sejam servidores públicos, e por membros da própria sociedade civil ou de determinados segmentos dela. Em vista disso, são chamados de colegiados mistos. Constituem canais institucionais que possibilitam o contato imediato entre a vontade do administrado e a Administração Pública. Trata-se, pois, de um instituto versátil:

Sua versatilidade foi o estímulo: serve para o encaminhamento de soluções e para a tomada de decisões a todos os níveis, políticos e técnicos; comporta diferentes graus de envolvimento e responsabilidade dos segmentos do setor privado participantes e de membros representativos dos administrados²⁴⁹.

Como se pode verificar, o colegiado misto possui as características da legalidade, da organicidade permanente e da vinculação. A legalidade decorre da obrigatória instituição por lei, que fixará seus elementos e demais características estatutárias, inclusive seu regimento interno. A organicidade permanente, por sua vez, decorre da manifestação obrigatória do administrado, pela voz e pelo voto, no órgão de deliberação coletiva criado na Administração. Por fim, a vinculação diz respeito à eficácia da deliberação coletiva produzida.

²⁴⁸ MOREIRA NETO, 1992, p. 129.

²⁴⁹ Ibidem, p. 130.

Tem-se, ainda, a efetiva participação popular na Administração Pública por meio do exercício do *direito de petição*. Tal direito confere aos cidadãos o poder de peticionar e representar aos Poderes Públicos na defesa de seus direitos e contra eventual ilegalidade ou abuso de poder por eles praticados. Ressalte-se que a impugnação far-se-á sobre ato administrativo exercido por qualquer agente dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário²⁵⁰. Temer²⁵¹ alerta que, pelo instrumento participativo:

[...] não se fornecem aos seus utilizadores meios de compulsão para o seu atendimento. Daí a sua pouca utilização, no cotidiano. Embora se saiba que o seu uso constante possa demonstrar o interesse popular na defesa dos direitos individuais e, assim, constituir-se em constante alerta para os Poderes Públicos.

A participação administrativa permite a utilização de outros instrumentos participativos, tais como a co-gestão de paraestatal, a provocação de inquérito civil, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas e a reclamação relativa à prestação de serviços públicos. Trata-se, contudo, de institutos de menor expressividade teórica, que não serão abordados no presente trabalho, pois o seu aprofundamento geraria um desvio no objeto desta dissertação. Poderiam constituir objeto de uma outra pesquisa.

3.3.3.4 Princípio da participação jurisdicional

3.3.3.4.1 *Conceito*

A participação jurisdicional prevê a participação do povo na defesa dos interesses da sociedade. A atuação popular por meio dessa modalidade participativa, promove o acesso do cidadão ao Poder Judiciário com o fim de proteger o patrimônio público, ou seja, os bens públicos, a memória cultural, os monumentos públicos, o meio

²⁵⁰ Ressalta Lima (2002, p. 170) que o direito de petição é formulado, regra geral, perante autoridade não judiciária, ou seja, administrativa. O ato proferido por autoridade judiciária somente sofrerá impugnação quando for de natureza meramente administrativa. Nesse sentido: "O *direito de petição* pode ser dirigido ao Judiciário se este se encontrar no exercício de atribuições meramente administrativas, não-judiciais" (LIMA, 2002, p. 170).

²⁵¹ TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 201.

ambiente, bem como a moralidade administrativa, que protege o cidadão das condutas imorais e abusivas dos agentes públicos. Nesse sentido, vale colacionar o posicionamento de Lima²⁵²:

Indiscutivelmente, o problema do acesso à Justiça passa, ainda, por uma questão *política*, de *poder* mesmo, na medida em que implica manifestação da cidadania do jurisdicionado, participação ativa perante um setor da função estatal. De fato, não se compreende o lado ativo da cidadania sem o direito de participar das atividades e funções do Estado, dentre as quais se inclui a jurisdicional.

Assim, a participação popular na função jurisdicional comporta duas manifestações: a provocação da Jurisdição, por meio da propositura de ações populares, e o acesso aos órgãos que a exercem por intermédio, por exemplo, da composição do Júri popular. A participação jurisdicional, desse modo, também se manifesta como modalidade de participação popular. Como nota Moreira Neto, ela assume, assim como as demais formas de participação, a natureza de instrumento defensor e promotor de uma participação ativa²⁵³ do cidadão-jurisdicionado na função jurisdicional.

[...] o terceiro escopo político da jurisdição permite a participação do jurisdicionado nos destinos da sua sociedade, que está à base de instrumentos como a ação popular (em que tal participação é deferida diretamente aos cidadãos) e a ação civil pública (em que tal participação se faz através de associações e instituições de defesa dos interesses da sociedade, como o Ministério Público). A participação da sociedade na fixação de seus destinos (além da interferência da sociedade na própria gestão do Estado por aqueles que exercem o poder) é essencial para a caracterização de um Estado democrático de Direito²⁵⁴.

Como ocorre em relação às demais modalidades de participação popular, a participação jurisdicional apresenta diversos instrumentos. Serão destacados apenas aqueles de maior expressividade participativa e que estão relacionados à provocação da Jurisdição, como a ação popular, a ação de impugnação de mandato eletivo e a ação civil pública. Segundo Dinamarco²⁵⁵, esses vários instrumentos de participação jurisdicional:

²⁵² LIMA, 2002, p. 96-97.

²⁵³ "O exercício do poder estatal pela jurisdição comporta duas modalidades básicas de participação: primeiro, a mais significativa, pelo *direito de ação*, em geral, e em especial, quando referido a finalidades metaindividuais, e, segundo, pela, ocasional ou permanente, participação em órgãos da jurisdição" (MOREIRA NETO, 1992, p. 91).

²⁵⁴ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. v.1, p.75.

²⁵⁵ DINAMARCO, 2003, p. 210.

São meios de permitir aos indivíduos a almejada participação, seja pelo canal das associações em que eles se reúnem e que ficam a meio caminho entre o indivíduo e o Estado (daí serem entidades "intermediárias"), seja através dos agentes estatais que por destinação institucional têm a missão de representar a sociedade perante o Poder Judiciário, na defesa do interesse público; no caso da tutela ao meio-ambiente, como em outros, o Ministério Público recebe e processa a representação dos particulares, com vistas a provocar a atividade jurisdicional se for o caso e com isso dar curso a essa participação indireta.

Percebe-se que, na atual mobilização do Poder Judiciário para a edificação de uma agenda participativa, as ações coletivas, como a ação popular e a ação civil pública, constituem os mais novos e eficazes instrumentos de defesa dos interesses de toda a sociedade²⁵⁶. Por meio dessas ações, são viabilizados aos cidadãos meios de participar na defesa de seus direitos e na fiscalização da atividade estatal.

3.3.3.4.2 *Instrumentos*

A participação jurisdicional apresenta diversas formas de participação popular. Destaque-se, contudo, que, em razão do objeto deste trabalho, serão analisados somente os institutos de maior repercussão política, sem desmerecer os demais. Os instrumentos de participação jurisdicional de maior expressividade política são: a ação popular²⁵⁷, a ação de impugnação de mandato eletivo e a ação civil pública.

A *Ação Popular* constitui um dos mais importantes institutos direcionados à proteção popular dos interesses da sociedade²⁵⁸. Com efeito, por meio da ação popular, qualquer cidadão possui legitimidade para a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. O

²⁵⁶ VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. p. 484.

²⁵⁷ "O escopo jurisdicional de canalizar a *participação* democrática está à base da *ação popular*, muitas vezes apontada entre os institutos pertinentes à jurisdição constitucional das liberdades, bem como na legitimação das associações para demandas de proteção ao *meio-ambiente* e outros valores" (DINAMARCO, 2003, p. 207).

²⁵⁸ Na visão de Lima (2002, p. 274): "Trata-se de demanda em que o cidadão participa das *coisas de Estado*, manifestando sua soberania popular através do direito de ação, ou seja, pela via do Judiciário".

autor da ação popular é, portanto, o cidadão, assim entendido o alistado no gozo dos seus direitos políticos²⁵⁹. Meirelles²⁶⁰ apresenta a seguinte definição:

Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos - ou a estes equiparados - ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos".

Verifica-se, pois, que a ação popular tem como objeto proteger os interesses da própria sociedade e não interesses meramente privados²⁶¹. Por meio da ação popular é conferido ao cidadão participar da gestão da coisa pública, defendendo o patrimônio social, os bens públicos, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural, sempre que afetados por ilegalidade ou imoralidade. Dessa forma, qualquer membro da sociedade pode figurar como legítimo titular dos interesses sociais e, então, ajuizar a demanda²⁶². Sobre o objeto da ação popular, tem-se:

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga²⁶³.

Vale ressaltar, nesse sentido, que o cidadão, chamado de autor popular, não milita como substituto processual. Ao contrário, por meio da ação popular, postula direito próprio, uma vez que reivindica a gestão legítima do patrimônio público. Assim, o desrespeito ao patrimônio público provoca uma lesão de caráter individual,

²⁵⁹ "[...] o exercício da ação popular pede a *concomitância* da dupla condição de brasileiro e eleitor. Compreende-se que assim seja, porque é ao entrar no gozo dos direitos políticos que o brasileiro passa a fruir da condição de fiscalizar os representantes que elege para o Parlamento, e, por extensão, todos os demais agentes encarregados da gestão da coisa pública, cuja conduta deve pautar-se pelas diretrizes estabelecidas no art. 37 da CF" (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 144).

²⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 121-122.

²⁶¹ "Trata-se de uma ação para proteger os *interesses difusos e coletivos* da sociedade e não qualquer direito individual" (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 562).

²⁶² "É lamentável verificar quanto a ação popular é pouco utilizada. A população ainda é desprovida do amadurecimento jurídico e político capaz de impulsioná-la a reivindicar judicialmente seu direito de participação nas decisões do Estado" (LIMA, 2002, p. 277).

²⁶³ MEIRELLES, 2003, p. 122.

legitimando o cidadão a propor a referida ação. Nesse sentido, manifestam-se Araújo e Nunes Júnior²⁶⁴:

Aliás, veiculando matéria afeta à proteção do patrimônio público e social, **a ação popular revela-se um instrumento de participação direta do cidadão nos negócios públicos**. Assim, diferentemente do que outrora se sustentou, o autor popular não milita como substituto processual. Antes, veicula por meio dessa ação direito próprio, determinado pela titularidade subjetiva da prerrogativa constitucional de ter o patrimônio público, ao qual o administrado está relacionado, gerido de forma honesta. O desrespeito a esse preceito provoca lesão de caráter individual, legitimando o cidadão à propositura da ação popular (grifo nosso).

O objeto da ação, por seu turno, é a declaração de nulidade de ato lesivo²⁶⁵ ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural²⁶⁶, que se fará por meio de um pronunciamento judicial. Desse modo, verificada a lesividade do ato, por meio da demonstração de diminuição patrimonial ilegal, caberá a propositura da ação popular:

Em primeiro lugar, aponta no sentido de que a ação popular, como instrumento de proteção do patrimônio público, tem alicerce na noção de lesividade, ou seja, demonstrada a diminuição ilegal do patrimônio público, teremos razão bastante para o ajuizamento da ação. O ato deve ser lesivo e ilegal²⁶⁷.

No que diz respeito à moralidade administrativa, todavia, não é necessária a demonstração de diminuição ilegal do patrimônio público. Apresenta-se suficiente para a propositura da ação popular o fato de a Administração Pública ter emitido ato imoral. Mesmo que não tenha havido diminuição do patrimônio público, caberá ação popular para reivindicar a nulidade de um ato administrativo impregnado de imoralidade. A simples ameaça de lesividade é o bastante para o ajuizamento da referida ação:

²⁶⁴ ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2003, p. 174.

²⁶⁵ "Também será concebível a ação popular em face de omissões de autoridades que venham a resultar em lesões ao patrimônio público. Apesar de o texto literal do inciso LXXIII do art. 5º constitucional mencionar 'ato lesivo', não se pode ignorar que também a conduta omissiva traz a possibilidade de se produzir uma 'ato danoso' [...]" (BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 6. ed. atual. São Paulo: 2002. p. 211).

²⁶⁶ "É oportuno lembrar, por último, que a ação popular também objetiva a tutela de alguns dos interesses difusos e coletivos, como, por exemplo, o meio ambiente e o patrimônio público. Por isso, em alguns casos será possível a utilização da ação popular ou da ação civil pública para postular a tutela da mesma espécie de bens jurídicos" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 834).

²⁶⁷ ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2003, p. 173.

Por outro lado, no entanto, a moralidade administrativa foi alçada ao patamar de causa autônoma de proteção pela via da ação popular. Em outras palavras, mesmo à míngua de lesão patrimonial, comprovada a ofensa à moralidade administrativa, teremos motivo para a propositura da ação. Veja-se que nesse caso a mera ofensa a dispositivo constitucional pode ensejar, independentemente de lesão, o ajuizamento da ação popular²⁶⁸.

Assim, em suma, a ação popular é um instrumento formal de participação judicial aberto aos cidadãos, para anular atos lesivos a valores constitucionalmente previstos e definidos infraconstitucionalmente. Representa, pois, assim como os demais institutos afins, um importante instrumento de participação jurisdicional do cidadão²⁶⁹. Essa natureza participativa da ação popular é assim retratada:

Tem-se participação democrática, portanto, e bastante significativa, na ação popular, onde se vê o cidadão contribuindo para a fiscalização da moralidade pública e podendo criar condições para o anulamento de atos administrativos lesivos ao patrimônio público; e também nas demandas relativas ao meio-ambiente, com os indivíduos reunidos em associações constitucionalmente permitidas e asseguradas, canalizando ao Estado, através do juiz, a sua denúncia de atos ou atividades lesivas ao patrimônio comum e pedido da solução socialmente adequada²⁷⁰.

Outro instrumento de participação jurisdicional é a *ação de impugnação de mandato eletivo*, que constitui um instrumento jurisdicional utilizado pelo cidadão na defesa de uma legítima atuação dos representantes por meio de seus mandatos eletivos. Tal instrumento permite que qualquer cidadão impugne, perante órgão da Justiça Eleitoral, o mandato eletivo de representante que tenha sido eleito de forma fraudulenta e corrupta ou que esteja atuando por meio de atos abusivos e corruptos.

Segundo Costa, o cidadão-eleitor encontra-se entre os vários legitimados à propositura da ação de impugnação de mandato eletivo. Possuem, pois, legitimidade, de acordo com o entendimento do referido autor, o Ministério Público, os partidos políticos, os candidatos, eleitos ou não, e qualquer eleitor, desde que no pleno gozo dos seus direitos políticos. Inclui, também, as associações de classe e os sindicatos. A ampliação da legitimidade para a propositura da ação é assim registrada pelo autor:

²⁶⁸ ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, loc. cit.

²⁶⁹ "Enquanto instrumento que faculta ao cidadão o exercício de seu *quantum* de soberania nos Estados democráticos, a ação popular tem assumido diferentes feições conforme os casos nacionais. Seu foco, no entanto, reside no controle da ação ou da omissão governamentais, em matéria administrativa ou mesmo em matéria legislativa" (VIANNA; BURGOS, 2003, p. 394).

²⁷⁰ DINAMARCO, 2003, p. 208.

Partindo-se da regra geral do processo segundo a qual para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade, forçoso será concluir que, no caso da ação de impugnação de mandato eletivo serão partes legítimas para propô-la, em princípio, o Ministério Público, os candidatos (eleitos ou não), os partidos políticos, ou qualquer eleitor, sem prejuízo de outras pessoas físicas, ou entidades como associações de classe, sindicatos, cujo interesse seja devidamente manifestado e comprovado e, assim, aceito pelo Juiz da ação²⁷¹.

Contudo, a legitimidade conferida ao cidadão para a propositura da ação encontra oposição por parte da doutrina especializada. Cândido aponta como legitimados, apenas, o Ministério Público, os partidos políticos, as coligações e os candidatos, eleitos ou não, não incluindo o eleitor. Para ele, a participação do cidadão comum somente se efetua de forma indireta, por meio da provocação do Ministério Público, ou de outra entidade legitimada. Sobre a legitimidade do eleitor, o autor assevera:

Para a propositura da ação ora em exame, não se deve dar a elasticidade sugerida pelo eminente Tito Costa, que aceita o eleitor, associação de classe e sindicatos como partes legítimas para aforá-la. Essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos políticos; dificulta a manutenção do segredo de justiça do processado, exigido pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas e sem fundamento mais consistente, também não tolerado²⁷².

O objeto da referida ação, por seu turno, é a cassação do mandato eletivo do representante eleito que esteja atuando de forma arbitrária e ilegítima. Trata-se de uma ação de natureza constitutivo-negativa, uma vez que objetiva a desconstituição da situação jurídica do eleito, consumada com a diplomação. A ação objetiva, como dito, a cassação do mandato eletivo e não a mera declaração de ilegalidade.

Dessa forma, uma vez julgado procedente o pedido, anulam-se todos os atos antecedentes à expedição do diploma. Além disso, deve-se ressaltar que a ação de impugnação pressupõe uma diplomação válida, pois seu objeto não é sua anulação, por vício de legalidade, mas sim sua cassação, por vício de legitimidade. A respeito dos efeitos da impugnação de mandato eletivo, Costa²⁷³ preceitua:

²⁷¹ COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**: temas de direito eleitoral. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 188.

²⁷² CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: EDIPRO, 2004. p. 258.

²⁷³ COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 573.

A ação de impugnação de mandato eletivo não ataca o diploma, mas atos ilícitos que lhe são anteriores. O diploma não passa de ato administrativo certificado do resultado eleitoral, pelo qual se declara a situação do candidato em relação aos votos depositados nas urnas. [...] O diploma é existente, válido e eficaz. Se houver nulidade na relação jurídica básica (= a votação), por abuso do poder econômico, fraude ou corrupção, não será inválido (= nulo) o diploma, mas haverá resolução dos seus efeitos, ou seja, sua deseficacização *ex nunc*.

A ação de impugnação de mandato eletivo deve ser intentada com as provas do alegado. Assim, o autor deve instruir a referida ação com as provas conclusivas do abuso de poder econômico, da corrupção ou fraude, ou de qualquer forma de transgressão eleitoral. Além disso, deve ser observado o prazo legal, que em regra é de quinze dias, contados da diplomação. Em suma:

A ação de impugnação de mandato eletivo é, assim, um instituto formal de participação, aberto a quem deseje e possa provar o abuso de poder econômico, a corrupção ou a fraude praticada pelo eleito, com vistas à tutela de legalidade e de legitimidade da representação política²⁷⁴.

A *ação civil pública*²⁷⁵, por seu turno, constitui instrumento de participação jurisdicional adequado para impedir (natureza preventiva) ou reprimir (natureza repressiva) danos a interesses difusos e coletivos, como danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens públicos, ao patrimônio artístico, histórico, cultural e paisagístico e à ordem econômica. Tal instrumento não se propõe a defender direitos individuais; ao contrário, o objeto da referida ação é a proteção de interesses de toda a sociedade.

A Constituição deu expressa destinação à ação civil pública: a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos e difusos. Nota-se, de plano, que a relação contida no dispositivo é meramente exemplificativa, devendo-se emprestar a interpretação de que o objetivo é a tutela dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais estão os relativos ao patrimônio público e social, e ao meio ambiente²⁷⁶.

A participação popular por meio da ação civil pública ocorre de forma indireta. O cidadão, diferentemente do que acontece na ação popular, não se encontra

²⁷⁴ MOREIRA NETO, 1992, p. 155.

²⁷⁵ “[...] a *ação civil pública*, em nosso ordenamento jurídico, pode ser conceituada como o exercício do direito à jurisdição, pelo Ministério Público, entidade ou pessoa jurídica em lei determinada, com a finalidade de preservar o patrimônio público ou social, o meio ambiente, os direitos do consumidor e o patrimônio cultural, ou de definir a responsabilização por danos que lhes tenham sido causados” (TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 132).

²⁷⁶ CARVALHO FILHO, 2002, p. 834.

legitimado para a propositura da ação: resta a ele representar perante o órgão público competente para tal função, no caso o Ministério Público²⁷⁷. Esse órgão, no exercício da atividade de defensor dos interesses de toda a sociedade, possui legitimidade para intentar judicialmente a prevenção ou a repressão de danos causados ao patrimônio público, ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos.

A ação civil pública precedeu à Constituição de 1988, mas nela recebeu menção expressa. Não veio tratada, no entanto, como as demais ações constitucionais, nos inúmeros incisos do art. 5.º dedicados às garantias dos direitos. Ao contrário, mereceu referência, apenas, no capítulo e seção dedicados ao Ministério Público. Não obstante isto, é possível colher no texto constitucional a essência de seu objeto, assim como alguns delineamentos relevantes²⁷⁸.

Existem várias outras formas de participação, seja legislativa, seja administrativa, seja jurisdicional; contudo, em razão do objeto desta dissertação, foram destacados somente os instrumentos participativos mais relevantes para a condução das questões estatais. Não é demais ressaltar que a nova dimensão do princípio democrático, ou seja, a sua dimensão participativa, assume todos os institutos existentes como verdadeiros e efetivos instrumentos de participação popular nos assuntos do Estado.

A partir do tópico seguinte, serão analisadas as três dimensões da democracia, a saber, a política, a jurídica e a principiológica, nas Constituições brasileiras, desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988. Além disso, serão investigados os elementos, bem como a sua aplicação aos textos constitucionais, que formam as respectivas dimensões, como as espécies de democracia, que caracterizam a dimensão política; a previsão de direitos fundamentais, que marca a dimensão jurídica; e as modalidades de participação, que constituem a dimensão principiológica.

²⁷⁷ Ressalte-se que a legitimação conferida ao Ministério Público não impede a de terceiros. Cf. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A ação civil pública**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 114. Ainda sobre a legitimidade do Ministério Público, é oportuna a lição de Vianna: "No marco da instituição mais relevante da representação funcional, o Ministério Público [...], ao desempenhar suas funções constitucionais nas ações coletivas, não se tem comportado como expropriador de papéis da sociedade. **Verificou-se, ao contrário, uma consciente e emergente presença da sociedade nessas ações [ação popular e ação civil pública] seja como autora de ações judiciais, seja na provocação do Ministério Público**" (VIANNA; BURGOS, 2003, p. 484, grifo nosso).

²⁷⁸ BARROSO, 2002, p. 218.

4 DIMENSÕES DA DEMOCRACIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Consoante demonstrado em momento anterior, a democracia apresenta-se como uma expressão capaz de manifestar-se sob diversas dimensões. Assume uma dimensão política quando qualificada como uma modalidade de regime político; uma dimensão jurídica²⁷⁹ quando caracterizada como um direito fundamental, de primeira, segunda ou quarta gerações; e, por fim, uma dimensão principiológica quando definida como um princípio constitucional.

Verifica-se, desse modo, que o conceito de democracia vem apresentando, ao longo dos tempos, uma evolução capaz de qualificá-la em três dimensões: dimensão política (como regime político), dimensão jurídica (como direito fundamental) e dimensão principiológica (como princípio constitucional). Essa evolução pode ser corroborada por meio da análise realizada por estudiosos da Ciência Política e do Direito.

O estudo das dimensões da democracia por meio da compreensão política, jurídica e principiológica do tema pode servir de base para a compreensão do instituto democrático ao longo da história político-social de um Estado. Vislumbra-se, pois, que as três dimensões da democracia, apresentadas anteriormente, possuem uma aplicação local, específica, particularizada. Desse modo, a tríplice divisão conceitual da democracia apresenta-se aplicável ao sistema político-jurídico-constitucional brasileiro.

Faz-se necessário, portanto, um estudo da evolução das dimensões da democracia na história política e constitucional do Brasil. Em vista disso, o instituto da democracia deve ser analisado tomando por base a história política do Brasil, bem como a sua previsão nos textos constitucionais brasileiros, trespassando pela

²⁷⁹ Não é demais esclarecer que a expressão *jurídica* aqui utilizada indica a associação da democracia a um direito fundamental. Não significa dizer que as demais manifestações da democracia - regime político e princípio constitucional - não são expressões jurídicas. Ao contrário, quando introduzidas no texto de uma Constituição, como é o caso brasileiro, passam a configurar um elemento constitucional e, portanto, jurídico.

primeira Constituição, promulgada em 1824, ainda quando o Brasil era um Império, até a presente Constituição, de natureza republicana, promulgada em 1988.

A análise da democracia ao longo da história constitucional brasileira permite classificar as constituições de acordo com a dimensão adotada em seu texto. As Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937 assumem uma dimensão política da democracia, qualificando-a como uma espécie de regime político. As Constituições de 1946 e de 1967 e a Emenda Constitucional nº.1, de 1969, por sua vez, adotam a dimensão jurídica, recebendo a democracia a natureza de direito fundamental.

Por fim, a Constituição de 1988, no que tange especificamente à democracia, apresenta-se como a mais avançada, assumindo uma dimensão principiológica, configurada por meio do princípio democrático. Tal princípio recebe, ainda, uma subdivisão conceitual, segundo a qual as democracias representativa e participativa transmudam-se no princípio democrático representativo e no princípio democrático participativo. A democracia mostra-se como um princípio constitucional.

Registre-se, contudo, que a qualificação de uma Constituição segundo a adoção de uma dimensão específica não lhe retira a possibilidade de apresentar aspectos relacionados à outra dimensão. Note-se, por exemplo, a Constituição de 1988, que qualifica a democracia como um princípio constitucional. Isso, contudo, não impede que se encontre em seu texto a conceituação da democracia como regime político e como direito fundamental.

A classificação de uma determinada Constituição em uma outra dimensão está pautada na formulação conceitual que a sociedade conferiu ao instituto democrático. O enquadramento democrático, seja como regime, seja como direito, seja como princípio, ocorre de acordo com a evolução política, jurídica e cultural da sociedade. A passagem para uma nova dimensão não representa a extinção das anteriores²⁸⁰.

²⁸⁰ Por isso, o mais adequado é utilizar-se a expressão *dimensão* em substituição a *geração*, pois esta carrega a idéia de superação, de hierarquia, enquanto aquela apresenta o sentido de complementação, de continuidade.

Ao contrário, o conceito de democracia é resultado de todas as experiências e tradições vividas e conquistadas ao longo da história de um povo.

Assim, a Constituição de 1824, por exemplo, em razão de se tratar de uma produção de seu tempo, não se apresentou capaz de assumir uma dimensão jurídica²⁸¹ ou mesmo principiológica da democracia, ficando, portanto, restrita à adoção da dimensão política, estabelecendo a democracia como mero regime político. Diversamente do ocorrido com a Constituição de 1946, que manifestou significativa capacidade de aceitar o regime democrático, bem como de qualificar a democracia como um direito fundamental.

Cumprido, então, analisar de forma pormenorizada a classificação das Constituições brasileiras segundo as dimensões da democracia anteriormente apresentadas. Inicialmente, serão estudadas as Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937, que estão classificadas dentro da dimensão política. Em segundo momento, serão analisadas as Constituições de 1946 e de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, que se encontram classificadas na dimensão jurídica. E, por fim, será examinada a Constituição de 1988, que se classifica dentro da dimensão principiológica.

4.1 DEMOCRACIA COMO REGIME POLÍTICO

Alguns textos constitucionais preocuparam-se unicamente em qualificar a democracia como um regime político, assumindo, assim, uma dimensão meramente política. Essa é uma preocupação que se mostra principalmente entre as primeiras Constituições brasileiras, quais sejam, as de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937, que tentavam, a todo custo, implantar uma modalidade de governo baseada na participação popular.

²⁸¹ Registre-se que a expressão *jurídica*, nesta dissertação, deve ser compreendida como produto da associação entre democracia e *direito fundamental*. Advirta-se ao leitor que isso não significa dizer que a democracia não constituía um elemento jurídico, já que a sua adoção no texto constitucional vigente lhe conferia a natureza de um instituto juridicizado.

Verifica-se, contudo, que muitas Constituições, embora adotem em seu texto o regime político democrático, assumem, na verdade, uma postura estritamente autoritária, não permitindo a participação popular nas decisões estatais. Assim, mesmo que manifestem um intuito de estabelecer uma modalidade de governo autoritário, legitimam a sua atuação por meio da previsão, ainda que apenas formal, de uma participação popular no governo.

As Constituições classificadas dentro deste tópico, ou seja, as que adotaram a democracia como regime político, de uma forma geral, não tiveram por escopo, ao instituírem o regime democrático, a promoção de uma participação do povo nas questões do Estado. Na verdade, objetivavam unicamente legitimar os respectivos governos, por meio da difusão de uma imagem de país democrático, aberto à contribuição da sociedade para a solução dos problemas sociais.

Outras Constituições, ainda, que assumiram a democracia como regime político, não tiveram por intento estabelecer um governo fundado na aceitação social. Adotaram, pois, o regime democrático por influência de outros Estados recém democráticos, que exibiam a democracia como a mais promissora modalidade de formação estatal. Estabeleceram, assim, tal regime como mero cumprimento formal, porque outros países também o previram.

Várias foram as particularidades de cada época para que o regime democrático fosse adotado em seus textos constitucionais. Em vista disso, cabe esclarecer os diversos fatores que determinaram a adoção da democracia como regime político nas Constituições brasileiras de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937. Assim, cumpre apresentar inicialmente o cenário político de cada momento e, somente em um segundo momento, analisar a previsão da democracia nos referidos textos constitucionais.

4.1.1 Constituição Política do Império do Brasil de 1824

4.1.1.1 Fatos Políticos

Várias são as influências sofridas pelo Poder Constituinte Originário no momento de elaboração do texto constitucional. Além do conhecimento específico necessário para se produzir a Constituição de um país, é imperiosa a observância dos acontecimentos que antecedem à sua elaboração. Assim, ao se analisar uma produção constitucional, devem-se buscar os fatores políticos, sociais, ideológicos, jurídicos, econômicos e culturais que contribuíram para a sua feitura.

O estudo do cenário político-social que marcou a trajetória de construção do texto constitucional de 1824 torna-se, portanto, necessário. Somente por meio da análise do pensamento da classe política da época, das mobilizações sociais por mudanças, das influências teórico-políticas estrangeiras e da consciência ideológica do momento, pode-se vislumbrar a adoção, na Constituição Política do Império, do regime político democrático.

4.1.1.1.1 *Processo de Independência do Brasil*

A Coroa Portuguesa visava a povoar a vastíssima Colônia. Em vista disso, utilizou-se do sistema de capitanias hereditárias, que permitia aos donatários exercer uma quase ilimitada administração política. Esse sistema, contudo, não correspondeu aos intuítos portugueses de povoamento. A Metrópole, então, em 1548, resolveu criar um regime de governo para a Colônia, nomeando um Governador Geral, capaz de sujeitar todo o governo colonial.

Essa situação de colônia para o Brasil, visto que permitia certa descentralização política frente a Portugal, trazia insegurança aos portugueses, que temiam a usurpação do solo brasileiro por algum aventureiro desatento. Tal situação, todavia, permaneceu por algum tempo, pois, somente em 1640, o Brasil recebeu, ao menos de forma honorária, o título de Vice-Reino, e, em 1793, o Governo Geral foi definitivamente instituído na Colônia, transformando o Rio de Janeiro em sua capital.

Registre-se que a situação de dependência da Colônia brasileira em relação à Metrópole portuguesa persistia. O cenário da Independência começou a ser escrito quando a desalojada família real saiu de Portugal buscando refúgio no Brasil. Com a vinda da Corte Portuguesa para a Colônia, o poder monárquico, até então exercido em Portugal, passou a sê-lo diretamente em território brasileiro. Esse episódio foi assim retratado por Pacheco²⁸²:

No começo do século XIX chega ao fim o período colonial e vai desencadear-se o processo da Independência brasileira, que começa sob D. João e se completa sob D. Pedro I. Em 7 de março de 1808, chega ao Rio de Janeiro a corte portuguesa, chefiada pelo então Príncipe D. João, que governava como Regente, no lugar de sua mãe D. Maria I, impedida por sofrer de alienação mental. Ainda no Brasil, falecendo sua mãe, ele se tornou Rei, com o nome de D. João VI.

Fica claro que a vinda da família real portuguesa para o Brasil trouxe não só os seus integrantes, mas, sobretudo, os poderes monárquicos pelo Rei exercidos, a organização administrativa e burocrática necessária a um país, assim como os funcionários, os tribunais, os juízes, as autoridades civis, as autoridades militares, enfim, todo o aparato indispensável ao estabelecimento da Coroa Portuguesa na Colônia brasileira. Além disso, o Brasil, em 1815, foi elevado à categoria de Reino.

Em razão da revolução liberal que mobilizava Portugal em 1820, a família real retorna ao seu país, levando consigo todo o aparato burocrático, administrativo e político que havia implantado no Brasil. D. João VI, então, partiu para a Metrópole, deixando em seu lugar seu filho, o Príncipe Regente D. Pedro I. Tal decisão não agradou às Cortes Portuguesas que reivindicaram o seu retorno a Portugal. O fato de haver um representante da monarquia portuguesa no Brasil acabaria por ocasionar uma ruptura entre Metrópole e Colônia.

Mas, as Côrtes portuguêsas deliberaram retirá-lo [D. Pedro I] daqui [Brasil] também. A sua retirada, para êle e já para a própria Corôa, se afigurava não na possibilidade de sujeição do Brasil, porque se sabia não ser mais possível - a Metrópole já não tinha garras suficientemente fortes para conter com elas a presa colonial, o Brasil, que já era muito grande e muito robusto para continuar a ser colônia - D. João VI bem percebeu e daí a carta, que conheceis, escrita a seu filho: "Antes que algum aventureiro tome posse da Corôa do Brasil, coloca-a tu na tua cabeça"²⁸³.

²⁸² PACHECO, Cláudio. **Novo tratado das constituições brasileiras**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 38.

²⁸³ FREITAS, Herculano. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora da Faculdade de Direito de São Paulo, 1923, p. 39.

O Rei D. João VI e o seu filho D. Pedro I perceberam que a retirada do Príncipe Regente do Brasil representaria a degradação da posição de Reino do Brasil para a posição de Colônia portuguesa; ao passo que a permanência do Príncipe consistiria numa separação entre a Metrópole e a Colônia e, conseqüentemente, na declaração de Independência. D. Pedro I, então, como herdeiro primogênito da família, herdaria o trono do Brasil, com a Independência, e o de Portugal, com a morte de seu pai.

Logo entraram a manobrar as Cortes portuguesas no sentido de fazer regredir o Brasil à sua antiga condição de colônia. Sobreviria uma série de medidas que tinham decididamente esse objetivo. A princípio o Príncipe Regente submetia-se a essa orientação, presumivelmente premido pelas tropas portuguesas sediadas no país, mas depois, crescendo em força, dia a dia, o movimento nacionalista, nele se apoiava o futuro Imperador para se lançar num movimento progressivo de Independência, de que José Bonifácio era o mentor e o artífice²⁸⁴.

Assim, não se pode confundir as reais intenções que motivaram a permanência de D. Pedro I no Brasil e a aquiescência ao movimento liberal dos partidários da Independência. Não se tratava de uma questão patriótica que movia o Príncipe Regente. Na verdade, havia um interesse de fato, por assim dizer, um interesse pessoal dos portugueses, que se preocupavam em manter o Brasil para a Coroa Portuguesa, seja nas mãos do Rei ou do seu rebento. Discorrendo sobre o assunto, Freitas²⁸⁵ observa:

Ante a ordem de sua volta a Portugal, D. Pedro longamente protelou, hesitando entre as duas correntes que sobre ele exerciam pressão - a dos que premiam por sua obediência às cortes e a dos que pediam a sua permanência no Brasil e que, por isso mesmo, era francamente subversiva. Tornava-se mais poderosa, porém, a segunda corrente, que afinal foi considerada como representativa de todo o povo e acabou prevalecendo [...].

Não se nega o fato de o Imperador e de a própria classe política brasileira receberem influências estrangeiras, principalmente das idéias liberais e constitucionalistas vindas da Europa e dos Estados Unidos da América. Até porque diversos dos partidários do movimento liberal em prol da Independência constituíam estudantes da Universidade de Lisboa, impregnados dos ideais de liberdade e de igualdade, assim como deputados atuantes nas Cortes Portuguesas, empolgados com os seus discursos progressistas.

²⁸⁴ FREITAS, 1923, p. 42.

²⁸⁵ FREITAS, loc. cit.

D. Pedro I, então, em 9 de janeiro de 1822, cedendo às mobilizações de diversas classes, decidiu permanecer no Brasil e aqui defender a Colônia das garras de Portugal. Tal decisão representou um ato de rebeldia do Príncipe contra as ordens das Cortes Portuguesas de retornar a Portugal. No mesmo ano, em 7 de setembro, foi declarada a Independência²⁸⁶ do Brasil por ato de autoria do próprio Príncipe Regente.

O vaso colmou-se com uma ordem considerada iníqua. As Cortes exigiam o retorno do Príncipe Regente a Portugal. O Brasil já perdera o Rei. Se perdesse o Príncipe, retornaria irremissivelmente à sua antiga condição. Até mesmo aqueles que pouco tempo atrás dele receavam e queriam restringir, a todo custo, o seu poder, passaram a apoiá-lo e a exigir sua permanência²⁸⁷.

Trata-se a Independência de um ato de vontade própria do Príncipe Regente. Não representou, assim, o resultado de uma mobilização popular em prol da emancipação política do país²⁸⁸. Na verdade, a grande maioria da população encontrava-se alheia a tal intuito, uma vez que não possuía nem instrução suficiente para compreender o processo de Independência e o que ele representava. A mobilização partiu unicamente de um pequeno grupo de pessoas próximo a D. Pedro I e às Cortes Portuguesas. Sobre essa alienação popular, tem-se a seguinte lição de Carrillo²⁸⁹:

Não parece que, majoritariamente, a população do Brasil à época da Independência estivesse maciçamente imbuída do ideário liberal e constitucionalista. A maior parte dessa população estava constituída por pretos e mulatos - escravos e forros - com pouco ou nenhum grau de instrução.

Embora as idéias liberais trazidas da Europa e da América tenham exercido uma influência no processo de Independência, cabe registrar a dificuldade em se afirmar a rigidez dessas idéias. Na verdade, deve-se questionar se a ideologia liberal efetivamente contribuiu para o processo emancipatório do Brasil ou se apenas

²⁸⁶ Chamada por Carvalho de *Independência negociada* (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 26).

²⁸⁷ CARRILLO, Carlos Alberto. **Memória da justiça brasileira**. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2003. v. 3, p. 156.

²⁸⁸ "O normal é que um povo conquiste sua independência, para depois ou concomitantemente ter início o seu processo formal de constitucionalização. O Brasil não foi assim. teve até uma Constituição, por algumas horas, bem antes de tornar-se independente" (SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 88).

²⁸⁹ CARRILLO, op. cit., p. 140, nota 292.

manifestou-se como um simples modismo ideário. Os estudantes, pois, grandes responsáveis pela introdução das idéias liberais, também representavam a nata da aristocracia, que se mantinha apegada às idéias conservadoras, monarquistas. É o que nota Carrillo²⁹⁰:

É difícil saber até onde as idéias assim importadas constituíam sólidas convicções ou simples modismos. Pela sua origem e nascimento, esses estudantes estavam fortemente vinculados às classes dominantes que, por sua vez, dependiam estreitamente de um bom relacionamento com a Coroa portuguesa.

No ano de 1822 foi, então, rompido o elo de escravidão que ligava o Brasil a Portugal, por meio da declaração de emancipação da antiga Colônia. Entretanto, a organização do país e a consagração solene de uma nova ordem por meio de um pacto social ainda estavam por serem feitas. Restava, dessa forma, que a sociedade, que romperá resolutamente com o passado, se reunisse para confeccionar a nova Constituição política.

Assim, proclamada a Independência do Brasil em 7 de setembro de 1822, logo em seguida, em 12 de outubro do mesmo ano, por meio de um ato solene, D. Pedro I foi aclamado como Imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil. Nessa ocasião, já se davam "vivas" à Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, que ainda não havia se reunido, embora já convocada, e ao "povo constitucional do Brasil". Em 1.º de dezembro, foi realizado o ato de coroação e de sagração do Imperador, por meio de um faustoso cerimonial.

4.1.1.1.2 *Assembléia Geral Constituinte e Legislativa*

A Proclamação de Independência do Brasil pelo então Príncipe Regente D. Pedro I ocorreu em 7 de setembro de 1822. Contudo, antes mesmo de tal ato, no dia 3 de junho de 1822, D. Pedro I convocara uma Assembléia Geral Constituinte, no intuito de se elaborar uma Constituição genuinamente brasileira, já que o país havia inicialmente adotado como texto constitucional a Carta Política da Espanha e mais

²⁹⁰ CARRILLO, 2003, p. 141.

tarde a Constituição portuguesa. Essa convocação ficou assim registrada por Iglésias²⁹¹:

Um das preocupações de D. Pedro I, ainda Regente, foi convocar em junho de 22 uma Constituinte. O povo precisava ter lei básica, como as nações civilizadas. Elegeram-se 100 representantes: Minas tinha a maior bancada, com 20 deputados; Bahia e Pernambuco, 13; São Paulo, 9; Ceará e Rio de Janeiro, 8; Alagoas e Paraíba, 5; Maranhão, 4; Pará e Rio Grande do Sul, 3; Goiás e Cisplatina, 2; Piauí, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina, 1.

A Assembléia Geral Constituinte eleita começa os seus trabalhos no dia 3 de maio de 1823, na cidade do Rio de Janeiro, sede do Império. Vários foram os constituintes escolhidos; entre eles, encontravam-se José de Bonifácio, Ferreira da Câmara, Pereira da Cunha, Antônio Carlos, Araújo Lima, Muniz Tavares e Aguiar de Andrada. Todos formavam uma comissão especial incumbida de elaborar o projeto da Constituição. A função primordial dessa comissão era a edificação do texto constitucional.

A Assembléia Geral Constituinte, contudo, também recebeu funções legislativas outras que não somente a preparação do texto da Constituição. Ao longo dos seus trabalhos como casa legislativa, a Assembléia Constituinte aprovou seis projetos de lei, que entendia vigentes com a simples promulgação pela respectiva mesa coordenadora. Ou seja, não era compreendida necessária a intervenção do Imperador para tal evento. Esse entendimento foi estendido ao âmbito da Constituição, não sendo exigida, pois, a sanção imperial para a promulgação das leis assim como do texto constitucional.

Logo essa questão de depender ou não a Constituição da sanção do Imperador assomou no plenário da Assembléia Constituinte. Inicialmente, mais preocupada em legislar do que em elaborar a Constituição, a Assembléia discutiu e aprovou diversas leis, entre as quais se destacou, por sua significação constitucional. A de 20 de outubro de 1823, que, estabelecendo provisoriamente a forma a ser observada na promulgação dos seus decretos, **dispôs corajosamente que seriam promulgados sem dependência da sanção imperial**, embora coubesse ao Imperador declarar e assinar essa promulgação²⁹² (grifo nosso).

²⁹¹ IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 17.

²⁹² PACHECO, 1990, p. 46.

D. Pedro I, por seu turno, não visualizava como simples tal ato. O Imperador reivindicava o direito de sanção ou veto. Assim, os projetos de lei somente seriam considerados vigentes se e quando deliberados pelo Poder Executivo, representado na figura do Imperador. A Assembléia, por outro lado, acreditava ser dispensável a sanção imperial para que um projeto de lei vingasse. Isso porque o Poder Executivo não dispunha de competência para sancionar leis de uma Assembléia Constituinte. Alves²⁹³ registra que o Imperador reivindicou o direito de sanção e de veto nos seguintes termos:

“O projeto de lei (digo projeto, porque enquanto não estiver por Mim Assinado não é lei) que a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa deste Império me envia por meio desta deputação, para que Eu haja de fazer publicar e executar, como lei, sem que tão pouco possa sobre ele exercer uma das essenciais atribuições que Me pertence de direito e como Imperador Constitucional (qual é a sanção) e que é de absoluta necessidade não só para manter o decoro da mesma Assembléia, mas também os interesses da Realeza e da Nação (cujos interesses são congêntos) de quem Sou e Me Prezo de ser Defensor Perpétuo, passa imediatamente a ser por Mim examinado”.

Fica claro que a convocação de uma Assembléia Constituinte teve por intuito a promoção da constitucionalização do país, que até então se utilizava de Constituições de outros países. Algumas divergências políticas, todavia, acabaram por provocar um retrocesso nesse processo de constitucionalização do Brasil. As discussões em torno da necessidade ou não de deliberação executiva sobre os projetos de lei da Assembléia geraram um cenário de desavenças políticas e até mesmo pessoais entre o Imperador e os constituintes.

As divergências políticas retratavam, na verdade, um conflito de interesses: de um lado, os liberais almejavam a formação de um país constitucional; de outro, o Imperador objetivava manter-se no poder, detendo todas as funções estatais, inclusive a legislativa. Na disputa entre as forças políticas, o Imperador ganhou a luta. A tropa imperial, então, sob o comando pessoal do Imperador, marchou em direção ao edifício sede da Assembléia Constituinte.

²⁹³ ALVES, Francisco de Assis. **Constituições do Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985. p. 03.

Em 12 de novembro de 1823, por decreto imperial²⁹⁴, foi dissolvida a Assembléia Geral Constituinte, inaugurada para elaborar a primeira Constituição do Brasil²⁹⁵. Tal ato representou o poderio que D. Pedro I detinha em mãos. Mais do que isso, tal ato representou a falta de perspectiva política do estadista, que pautou suas ações unicamente na sua ambição ao trono, sem atentar para a necessidade brasileira de feitura de um texto constitucional próprio. A dissolução da Assembléia deu-se por meio de um ato solene, nos seguintes termos:

Havendo eu convocado, como tinha direito de convocar, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, por decreto de 3 de junho do ano próximo passado; a fim de salvar o Brasil dos perigos que lhe estavam iminentes; e havendo esta Assembléia perjurado ao tão solene juramento que prestou à nação de defender a integridade do Império, sua Independência e a minha dinastia: **Hei por bem, como Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil, dissolver a mesma Assembléia, e convocar já uma outra na forma das instruções feitas para a convocação desta**, que agora acaba, a qual deverá trabalhar sobre o projeto de Constituição que eu lhe hei de em breve apresentar, que será duplicadamente mais liberal do que o que a extinta Assembléia acabou de fazer. Os meus Ministros e Secretários de Estado de todas as diferentes repartições o tenham assim entendido e façam executar a bem da salvação do Império²⁹⁶ (grifo nosso).

Dissolvida a Assembléia, o Imperador imediatamente retomou o poder discricionário e começou a legislar, por meio de decretos. O Imperador, com efeito, não demorou muito para solucionar o problema da elaboração de um projeto constitucional. Logo no dia seguinte à dissolução da Assembléia Constituinte, D. Pedro I criou, por meio de decreto, o Conselho de Estado²⁹⁷. Tratava-se de um colegiado, formado por dez membros, inclusive deputados da extinta Assembléia, incumbido de preparar a futura Constituição, em substituição à dissolvida Assembléia Geral Constituinte e Legislativa:

Ao decretar a medida, D. Pedro prometeu ao povo uma Constituição duplicadamente liberal. Para tanto, nomeou Conselho com seis ministros e quatro personalidades políticas. Entre elas, o baiano José Joaquim Carneiro de Campos, futuro marquês de Caravelas²⁹⁸.

²⁹⁴ "Em 12 de novembro o Imperador publica um Decreto a dissolver a Assembléia, prometendo convocar imediatamente outra para apreciar um projeto de Constituição que ele próprio lhe submetteria" (CAETANO, 1987, p. 497).

²⁹⁵ Cf. PACHECO, 1990, p. 47.

²⁹⁶ ALVES, 1985, p. 04.

²⁹⁷ "Esse mesmo decreto [do dia 13 de novembro] criava um Conselho de dez membros, 'homens probos e amantes da dignidade imperial e da liberdade dos povos', encarregado de elaborar o projeto prometido" (CAETANO, 1987, p. 499).

²⁹⁸ IGLÉSIAS, 1985, p. 19.

O Conselho de Estado, agora o responsável pela elaboração da Carta Constitucional, em 11 de dezembro de 1823, aprontou o esboço da Constituição, chamado *Projeto de Constituição para o Império do Brasil, organizado no Conselho de Estado sobre as Bases apresentadas por sua Majestade Imperial o Senhor D. Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil*. Somente no dia 11 de março de 1824, por meio de decreto, D. Pedro I anunciou a decisão de jurar a Constituição.

Numa suntuosa cerimônia acontecida na Corte, no dia 25 de março de 1824, a Constituição Imperial foi oferecida e jurada pelo Imperador. Trata-se de uma Constituição classificada como outorgada²⁹⁹ uma vez que o Imperador impôs o texto constitucional ao povo brasileiro, não permitindo que o projeto fosse apresentado e deliberado por uma nova Assembléia Geral Constituinte. Constitui, pois, um documento constitucional formulado por um grupo restrito: o Imperador e seu Conselho de Estado³⁰⁰. Franco³⁰¹ está entre aqueles que admitem a outorga do diploma constitucional:

A Constituição imperial revestiu-se, a princípio, do caráter antipático de Carta outorgada. As dificuldades políticas internas, especialmente o dissídio que surgiu entre a Constituinte e o Imperador, foram agravados artificialmente por este e o seu círculo de colaboradores mais chegados, a fim de abrir caminho à solução do golpe de Estado.

²⁹⁹ Registre-se, contudo, que alguns constitucionalistas não aceitam a classificação da Constituição de 1824 como outorgada, e sim promulgada. A justificativa encontra-se pautada no fato de que a Constituição de 1824 apresenta em seu texto grande parte do previsto no projeto constitucional de autoria de Antônio Carlos de Andrada, apresentado à Assembléia Constituinte de 1823, que acabou por servir de base para a obra feita pelo Conselho de Estado nomeado pelo Imperador. Nesse sentido, manifesta-se SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 20. Em sentido contrário, aceitando a Constituição de 1824 como outorgada, Cf. BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002, p. 37; TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 26; FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49; FREITAS, Herculano. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora da Faculdade de Direito de São Paulo, 1923, p. 41-42.

³⁰⁰ Vale ressaltar que o texto constitucional de 1824 sofreu grandes e diretas influências do projeto de Constituição apresentado por Antônio Carlos de Andrada quando a Assembléia Constituinte ainda não havia sido dissolvida. Sobre o tema, tem-se a seguinte passagem: "Foi ela copiada do projeto que Antônio Carlos havia apresentado em 1823 à Assembléia Constituinte. Desse projeto se utilizou a Comissão dos Dez nomeada por D. Pedro I, salvo nos seguintes pontos [...]" (SEGURADO, Milton Duarte. **O direito no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1973. p. 289).

³⁰¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito constitucional: teoria da constituição e as constituições do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 119.

Após o decreto que informava sobre a outorga do texto constitucional, vários foram os artifícios utilizados pelo Governo para que a imposição de uma Constituição passasse despercebida e não causasse grandes alardes. O Imperador mandou que o Conselho enviasse cópias da Constituição às municipalidades, pedindo-lhes sugestões e propostas de emendas ao seu texto:

O decreto de 13 de novembro de 1823, criando o Conselho de Estado, dispunha que, após a elaboração do projeto de Constituição, seria o mesmo "remetido às Câmaras" locais para recolher "as observações que parecessem justas" e, depois, as oferecessem aos "Representantes das Províncias", os quais usariam das mesmas "quando reunidos m Assembléia"³⁰².

Segundo o Governo, o envio de cópias do texto constitucional às províncias representava uma espécie de consulta ao povo. Com efeito, usava-se desse artifício na tentativa de disfarçar a violência constitucional cometida pelo Imperador. Além disso, a abertura a propostas de emendas ao texto original demonstrava uma preocupação em se estabelecer o povo como verdadeiro construtor da Constituição de seu país. Sobre as manobras utilizadas pelo Governo no intuito de disfarçar a outorga da Constituição, vale destacar a seguinte lição:

De posse do projeto, o Governo usou de forma sutil para disfarçar a outorga. Enviou cópias às municipalidades, pedindo-lhes sugestões. Poucas atenderam. Uma delas, a de Itu, a que mais colaborou, por influência de Diogo Antônio Feijó, antigo Deputado às Cortes de Lisboa. Também as do Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Olinda. Era uma espécie de consulta às bases, de modo que o documento podia ser visto como aprovado pelo povo. O artifício tentava disfarçar a violência cometida e comprometia o povo na elaboração da lei. Sutileza do administrador, não foi capaz de tirar do documento assinado em 25 de março de 24 o seu caráter de Carta, de outorga, não de elaboração popular, como convinha³⁰³.

A elaboração da Constituição Imperial de 1824 constitui o primeiro passo para consolidar o processo de Independência do Brasil frente a Portugal. A criação de um Estado exige a elaboração de um corpo normativo capaz de vincular o governo ao seu povo. O texto constitucional do Império objetivou inicialmente conferir ao Brasil uma Constituição genuinamente brasileira, atenta às suas particularidades políticas, culturais e sociais.

³⁰² LEAL, Hamilton. **História das instituições políticas do Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 1994. p. 211.

³⁰³ IGLÉSIAS, 1985, p. 20.

Verificou-se, contudo, que o Estado, representado na figura do Imperador, viciou a função depositada na Carta Constitucional e implantou um sistema pautado em interesses pessoais e não em reivindicações populares. Na ambição por permanecer no trono e garantir continuidade à sua dinastia, D. Pedro I renegou todas as inspirações democráticas liberais e implantou um regime político preso às tradições autoritárias e conservadoras de Portugal:

A Constituição assim outorgada e que havia de reger a vida política do País durante mais de meio século atenuava o antigo vigor do absolutismo monárquico, mas ainda deixava ao soberano muitas prerrogativas e faculdades que abriam possibilidades a uma efetiva predominância do seu poder pessoal³⁰⁴.

4.1.1.2 Texto constitucional

Embora já existissem normas constitucionais responsáveis pela regulamentação do Brasil, como as Constituições da Espanha e de Portugal, somente em 1824 pôde-se estabelecer uma Constituição genuinamente brasileira, pelo menos em princípio. A Constituição imperial, outorgada em 25 de março de 1824 pelo então Imperador D. Pedro I, representa na verdade uma conquista de uma classe política muito restrita, formada essencialmente por aristocratas: os grandes fazendeiros.

O texto constitucional imperial não retrata, pois, os anseios do povo brasileiro. A classe popular nem tinha acesso às especulações e às discussões a respeito da elaboração de uma Carta Constitucional. A Constituição de 1824 representou uma construção de poucos, daqueles que se encontravam mais próximos da política e que exerciam certa influência nas decisões do país: como os grandes latifundiários, alguns poucos profissionais liberais, como advogados e médicos, e alguns funcionários públicos:

Era uma Assembléia da aristocracia intelectual brasileira, graduada em Coimbra, e da nobreza³⁰⁵ rural assentada sobre a base dos grandes latifundiários; enfim, tratava-se da elite mental, econômica e política; o sistema eleitoral não propiciava composição mais democrática, pois só podia votar e ser votado quem dispusesse de certa quantia de bens imóveis ou de rendas. Era uma composição elitista, mas imbuída das novas

³⁰⁴ PACHECO, 1990, p. 49.

³⁰⁵ O termo mais adequado para qualificar o grupo político influente de latifundiários não consiste em *nobreza*, e sim grupo de homens ricos cuja base de recursos é a posse da terra. Impera, pois, o entendimento de que no Brasil não existiu nobreza, uma vez que isso significaria afirmar a existência do sistema feudal no país, o que não encontra fundamento. Cf. CARRILLO, 2003, p. 180.

teorias políticas que então agitavam o mundo europeu: liberalismo, constitucionalismo, parlamentarismo, democracia³⁰⁶.

Assim, no intuito de elaborar uma Constituição que atendessem às reivindicações desse pequeno grupo influente, o texto constitucional de 1824 representou um verdadeiro engodo. Não restam dúvidas de que a outorga da Constituição Imperial constituiu um grande passo para o processo de constitucionalização do Brasil, no entanto esse processo atingiu apenas os aspectos formais de transformação do país. As modificações materiais, ou seja, as mudanças no âmbito social não foram intentadas.

Essas aspirações políticas elitistas e protecionistas de um grupo social privilegiado ocasionaram a apresentação de um texto constitucional fictício, que se manifesta liberal, pregador da igualdade e da liberdade, mas que possui suas bases numa estrutura conservadora, presa às ideologias aristocráticas e escravistas. A Constituição 1824, desse modo, não se mostra vinculada à vontade popular. Apresenta-se, pois, flagrante a alienação do povo brasileiro relativamente ao conteúdo político-social estabelecido no texto constitucional.

Assim como os episódios da declaração de Independência do Brasil e da outorga da Constituição de 1824 pelo Imperador, o próprio texto constitucional não fundamenta suas bases políticas na participação popular. A Independência, como visto, constituiu um ato de vontade pessoal, que partiu da rebeldia do Príncipe Regente. A outorga da Carta Constitucional, por conseguinte, também decorreu de um ato pessoal, qual seja, da imposição de vontade do Imperador. Sobre o tema, Mello³⁰⁷ leciona:

Tomou-se por base o *projeto de Constituição* da constituinte; e calando-se cautelosamente esta circunstância, apresentou-se a nova Constituição, como uma dádiva graciosa do Imperador e dos conselheiros de estado, que a assinaram. O povo brasileiro era incapaz de firmar por si a sua liberdade. Só por esmola podia gozar desse benefício, como o escravo liberto por uma carta de alforria.

Verifica-se que as mudanças políticas e sociais realizadas no Brasil decorreram de um ato pessoal, resultante da vontade de uma única pessoa, o Príncipe Regente ou

³⁰⁶ SILVA, 2000, p. 90.

³⁰⁷ MELLO, F. I. Marcondes Homem de. **A constituinte perante a história**. Brasília: Senado Federal, [19--?]. p. 20.

mesmo o Imperador, ou de um grupo pequeno de políticos influentes, como os aristocratas e os ministros do Conselho de Estado. Não partiram as mudanças de uma mobilização social, de uma reivindicação popular. Ao contrário, o povo sempre se manteve distante das questões políticas, sociais e econômicas. Sobre essa alienação popular, tem-se a seguinte passagem:

A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político. Apenas pequena parte da população urbana teria noção aproximada da natureza e do funcionamento das novas instituições³⁰⁸.

Em função de não ter havido uma participação popular, a Constituição de 1824 foi outorgada, estabelecendo-se um governo monárquico, preso à figura do Imperador, detentor do Poder Moderador, bem como a um regime político democrático-representativo. Registre-se que tal empreendimento representou uma conquista constitucional, embora não tenha promovido a implantação de uma verdadeira participação popular, de uma efetiva democracia.

A falta de uma estruturação constitucional fundamentada, de forma efetiva, nos preceitos da liberdade, da igualdade e da participação popular acabou por estabelecer uma Constituição formalista, disposta a prever, e não a garantir, um regime político representativo, baseado numa falsa democracia. Desse modo, a Constituição Imperial dispõe expressamente, no seu art. 3º, que o Brasil apresentasse como um governo monárquico, constitucional e representativo, sem, contudo, estabelecer as formas práticas de garantia de tal governo.

Dão-se o estabelecimento constitucional de uma monarquia representativa, de cunho essencialmente liberal, e a tentativa de instituição do regime político democrático, mais especificadamente, de uma democracia representativa³⁰⁹. O texto constitucional, entretanto, ainda se mantém preso a certos preceitos conservadores,

³⁰⁸ CARVALHO, 2004, p. 32.

³⁰⁹ Nesse sentido, a Constituição de 1824, nos respectivos artigos, estabelece o regime de representação popular. *In verbis*: Art. 3. O seu governo é monarchico, hereditario, constitucional, e representativo. Art. 4. A dynastia imperante é a do Senhor D. Pedro I, actual Imperador e defensor perpetuo do Brasil. Art. 10. Os poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brasil são quatro: o poder legislativo, o poder moderador, poder executivo e o poder judicial. Art. 11. Os

absolutistas. A instituição do Poder Moderador, por exemplo, exercido unicamente pelo Imperador, retrata a importância conferida ao chefe de Estado e de Governo em contraposição às funções exercidas pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, tem-se:

O novo poder [moderador] é exercido pelo Imperador e é visto como "a chave de toda a organização política". Dá prerrogativas especiais à primeira figura, para a harmonização dos outros poderes. Uma delas é de dissolver a Câmara, ante impasses criados. Transição entre liberalismo e absolutismo, atesta nos autores competência e imaginação. Tem-se nesse poder um compromisso entre a tendência constitucionalizadora - vitória do liberalismo - e o apego a fórmulas do Antigo Regime. O poder Moderador concilia as duas tendências³¹⁰.

Mesmo assumindo uma tendência um tanto autoritária, a Constituição Imperial mantém-se inovadora, progressista, principalmente para um país como o Brasil, que permaneceu durante muitos anos como uma colônia de Portugal. O fato de estabelecer o Brasil como uma monarquia constitucional e representativa demonstra a intenção do Imperador e de seus conselheiros em constituir um país fundado em valores de liberdade e de participação popular. Vale colacionar as contradições nela veiculadas:

Comparando-se a lei brasileira [Constituição Imperial de 1824] com outras, tem-se que é avançada, liberal, exprime uma consciência relativa de democracia. É a expressão dos interesses dominantes. Proclama a liberdade, mas diz que a religião católica é oficial. O direito à propriedade é assegurado na plenitude. Contra os entraves do trabalho, declara-o livre, proibindo as corporações de ofício, como se fazia em toda a Europa, desde a Revolução. Curioso é proibir a corporação e manter o trabalho escravo³¹¹ (grifo nosso).

Destarte, a Constituição de 1824, ainda que formalmente democrática, reflete os conservadores interesses da classe dominante. Com efeito, a Carta Imperial assume uma relativa postura democrática. Ainda que traga expressamente em seu texto a existência de um sistema representativo, as práticas políticas e jurídicas permanecem absolutistas, elitistas, marcadas pelos preceitos da pessoalidade e do patriarcalismo³¹².

representantes da nação brasileira são o Imperador e a assembléia geral. Art. 12. Todos estes poderes no Imperio do Brasil são delegações da nação.

³¹⁰ IGLÉSIAS, 1985, p. 21.

³¹¹ Ibidem, p. 21-22.

³¹² Cf. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1 e 2. Cf. ainda HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

A Constituição Imperial, pois, adota a dimensão meramente política da democracia. Assim, o sistema político da época imperial rege-se com base em uma democracia representativa, que permite uma participação popular por meio da delegação do encargo legislativo a representantes políticos, quais sejam, o Imperador e a Assembléia Geral. A Constituição de 1824 assume, portanto, uma postura estritamente política em relação à democracia, sem apego aos aspectos jurídicos e sociais.

A *Constituição Política* do Império do Brasil de 1824 recebe essa qualificação por se tratar de um documento preocupado unicamente com a dimensão política da democracia. O texto constitucional prevê a democracia como mero regime político. Estabelece uma estreita e seletiva participação popular nas decisões do Estado. A limitação participativa decorre do próprio sistema eleitoral indireto, que considera elegíveis ou votantes os cidadãos que tiverem um mínimo de renda, sem a qual não participam do processo. A democracia apresenta-se como relativa, limitada³¹³:

Nem todos são elegíveis ou votantes: o sistema é indireto, a eleição em dois graus. Para votar e ser votado, o cidadão deve ter um mínimo de renda, sem a qual não participa do processo. Mesmo sem a exclusão do analfabeto, a nação em sua quase totalidade está fora do jogo³¹⁴.

Verifica-se, pois, a ausência de enunciação da fonte popular do poder político. O texto constitucional confere a titularidade do poder à Nação e não ao povo. A participação popular é prevista, apenas, de forma indireta, por meio do estabelecimento de uma monarquia constitucional e representativa. Note-se, então, a preocupação irrestrita do constituinte em estabelecer, pelo menos formalmente, um regime político democrático no Brasil.

A Constituição adota a modalidade de soberania nacional, uma vez que estabelece que o poder político será exercido pelos representantes por delegação da Nação. Trata-se, assim, de uma mera previsão normativa, ou seja, do cumprimento de uma

³¹³ "A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro, os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor para cada 100 domicílios. Os eleitores, que deviam ter renda de 200 mil-réis, elegiam os deputados e senadores. Os senadores eram eleitos em lista tríplice, da qual o Imperador escolhia o candidato de sua preferência" (CARVALHO, 2004, p. 30).

³¹⁴ IGLÉSIAS, 1985, p. 21.

formalidade constitucional; não havia, pois, a preocupação em se estabelecer uma efetiva participação popular. A adoção do regime democrático estava pautada no fato de que o país havia-se tornado um Estado constitucional³¹⁵ e, portanto, deveria assumir uma postura democrático-liberal, ainda que de modo apenas formal, superficial.

Pode-se até questionar o fato de a Constituição Brasileira de 1824 apresentar uma democracia apenas formal, na medida em que prevê diversos direitos individuais básicos³¹⁶. A partir do art. 173 da CI/24, sob o título *Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros*, pode-se verificar a previsão dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Tais direitos, contudo, são usufruídos apenas por poucos.

Apesar do estabelecimento de um sistema constitucional postíço, que não retratava efetivamente as particularidades políticas e sociais do Estado brasileiro, a Constituição Política Imperial de 1824 representou um grande passo institucional frente às possibilidades existentes. As instituições recém-implantadas, embora artificiais, obtiveram o mérito de construir a unidade nacional e de fundar um sistema jurídico-constitucional. Sobre a adoção de instrumentos artificiais, Souza Júnior³¹⁷ disserta:

O artificialismo das instituições do Império provinha de uma circunstância invencível. É que o Brasil adotou, em 1824, o sistema político (representativo liberal) mais avançado do ocidente, próprio de nações já urbanizadas e de industrialização já iniciada, que possuem um eleitorado razoavelmente independente. O Brasil, porém, era um país arcaico, eminentemente rural, não urbanizado, de eleitorado fraquíssimo, praticamente inexistente. Assim não é de surpreender a crônica dificuldade de funcionamento do sistema representativo, que levava, muitas vezes, o Imperador a suprir, de cima para baixo, a inexistência do eleitorado.

³¹⁵ "O constitucionalismo exigia a presença de um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes políticos" (CARVALHO, 2004, p. 29).

³¹⁶ Sobre o reconhecimento dos direitos individuais na Constituição de 1824, tem-se a seguinte lição: "Como consequência da pressão política mencionada no parágrafo anterior, a Constituição imperial (1824) consagrou os principais Direitos da cidadania, como então eram entendidos. Foi uma Constituição liberal, no reconhecimento de direitos, não obstante autoritária, se examinarmos a soma de poderes que se concentraram nas mãos do Imperador. A Constituição imperial acolheu, em princípio, os direitos individuais, como admitidos naquele estágio do pensamento político" (HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000. p. 67).

³¹⁷ SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 34-35.

A democracia constituiu, pois, uma mera opção política. Não significou uma real preocupação com a participação e a deliberação populares nos assuntos do Estado. A realização de eleições indiretas, sem uma participação direta do povo por meio do voto, denuncia o formalismo do texto constitucional de 1824. Além disso, a insistência na manutenção de um sistema produtivo escravista, baseado na violação ao direito de liberdade, reflete o descompasso entre a previsão constitucional de um regime democrático e a adoção prática de uma democracia.

4.1.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

4.1.2.1 Fatos políticos

Após o processo de Independência e a outorga do texto constitucional de 1824, é importante compreender como se desenvolveram os movimentos políticos em prol da Proclamação da República no Brasil, bem como a mobilização popular em busca da consolidação constitucional e democrática do país. Toda essa articulação político-social somente se apresentou possível com o fim do Império e a conseqüente retirada de D. Pedro II do poder.

Assim, para o estudo da Constituição Brasileira de 1891, torna-se necessária a análise dos pródromos da Proclamação da República, do próprio evento de Proclamação da República, da instalação do Governo Provisório, da convocação do Congresso Constituinte, das diversas eleições presidenciais que se seguiram e do texto constitucional propriamente dito, por meio do exame dos artigos referentes ao regime democrático.

4.1.2.1.1 *Proclamação da República e Governo Provisório*

O Império sofreu desgastes sérios que terminaram pela imposição do sistema republicano. Vários foram os fatores que desencadearam o processo de ruína do sistema monárquico; dentre muitos, os principais foram a consolidação das repúblicas em quase todos os países da América; o descaso dos grandes líderes

políticos pelas instituições do país; a abolição da escravatura, ainda que inexpressiva na prática; a mudança econômico-financeira, com a substituição da produção açucareira pela cafeeira; e a própria propaganda republicana.

Além disso, vários novos fatores, contendo peso considerável, fortaleceram o ideal republicano-federalista. Desses, os mais influentes foram a enfermidade do Imperador, ocasionando a questão sucessória, o aparecimento do exército com pretensões políticas, idéia federalista (descentralização política e administrativa), abolição dos escravos e a conseqüente transformação da economia agrária, influência positivista de Augusto Comte e, ainda, o fato de o Brasil ser a única monarquia existente no continente americano³¹⁸.

Nesse cenário de conturbações políticas, econômicas e sociais, não havia como resistir ao propósito de se instalar a República no Brasil. A propaganda republicana exercia uma forte influência sobre as idéias do momento, tornando quase impossível deter a marcha do movimento republicano. As propostas eram variadas, entre elas se podem citar algumas: descentralização político-administrativa, desaparecimento do Poder Moderador, eleições não baseadas na renda pessoal, não vitaliciedade dos Senadores, separação entre o Estado e a Igreja.

No dia 15 de novembro de 1889, do Quartel General do Exército, o Visconde de Ouro Preto, Presidente do Conselho de Ministros do Império, teve ciência de que o Marechal Deodoro da Fonseca, saindo de sua residência, dirigia-se ao referido Quartel General com o intuito de Proclamar a República³¹⁹. Ainda no dia 15 de novembro, foi baixado pelo Governo Provisório, chefiado por Deodoro da Fonseca³²⁰, o Decreto n.º 1, estabelecendo como forma de governo a República Federativa³²¹. Assim, as antigas províncias, reunidas pela Federação, passaram a constituir os Estados Unidos do Brasil. Esse momento foi assim registrado:

³¹⁸ ALVES, 1985, p. 18.

³¹⁹ "Seria demasiado perfunctório e ambíguo asseverar que tudo derivou do golpe de Estado de 15 de novembro de 1889, ou seja, de um capricho dos chefes militares, de simples comoções de quartel, ou da vaidade e ambição pessoal do proclamador da República. Com efeito, o 15 de novembro foi em sua exterioridade e ritual um golpe de Estado, mas por trás do golpe a revolução já estava feita. A dissolução do Império se achava decretada por todos os sucessos antecedentes; a inexecutabilidade do Terceiro Reinado se manifestava fora de toda a dúvida, até mesmo para os otimistas" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 213).

³²⁰ "Uma revolta militar proclamou a República em 15 de novembro de 1889. Nessa mesma data constituiu-se o Governo Provisório sob a chefia (é realmente a designação oficial assumida: 'Chefe do Governo Provisório') do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca que logo publicou o Decreto n.º 1" (CAETANO, 1987, p. 527).

³²¹ O Decreto n.º 1 de 15 de novembro de 1889 "proclama provisoriamente e decreta como a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, estabelece as normas pelas quais se devem

O Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, redigido por Rui Barbosa, prescreveu, que o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil proclamava provisoriamente e decretava a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa. As Províncias, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os *Estados Unidos do Brasil*. A cada um desses Estados, no exercício de sua *legítima soberania*, para usar a expressão do próprio decreto, caberia promulgar, oportunamente, a sua constituição, eleger os seus corpos deliberantes e os seus governos locais³²².

O Governo Provisório, então, foi implantado³²³. Era composto pelo Presidente, Marechal Deodoro da Fonseca; pelo Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto; pelo Ministro da Guerra, Benjamin Constant; pelo Ministro da Fazenda, Rui Barbosa; pelo Ministro da Justiça, Campos Sales; pelo Ministro do Interior, Aristides Lobo; pelo Ministro da Marinha, Almirante Wandenkolck; e pelo Ministro da Agricultura, Demetrio Ribeiro. Sobre o Governo Provisório, Caetano³²⁴ faz o seguinte comentário:

[...] O Governo Provisório lançou uma Proclamação a comunicar que se constituía e decretara a deposição da dinastia imperial e a abolição do sistema monárquico representativo, incluindo a vitaliciedade do Senado e do Conselho de Estado, ficando dissolvida a Câmara dos Deputados.

Sob a Presidência do Marechal Deodoro da Fonseca, o Governo Provisório, detentor de poderes discricionários previstos no Decreto n.º 1, criou uma comissão especial de cinco membros para elaborar o anteprojeto da primeira Constituição da República. Do trabalho dessa comissão advieram três anteprojetos que foram refundidos num substitutivo geral. Esse substitutivo, por sua vez, após a revisão de Rui Barbosa, veio a se transformar no Projeto de Constituição, também chamado de Projeto do Governo, por ele aceito. É o que explicita Jacques³²⁵:

reger os Estados Federaes. O Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil decreta: Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa".

³²² ALVES, 1985, p. 18-19.

³²³ Oportuno destacar que Rui Barbosa, Ministro da fazenda no Governo Provisório, entendia que o governo implantado no intuito de acabar com a antiga ordem monárquica representava uma ditadura transitória. Assim, logo ela deveria ser sucedida pelo regime democrático, fundado numa Constituição e em representantes eleitos pelo povo. Cf. MARINHO, Josaphat. Análise da Constituição de 1891. In: CICLO DE CONFERÊNCIAS EM HOMENAGEM AOS 150 ANOS DE FUNDAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS NO BRASIL, 1977, Brasília. **O pensamento constitucional brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados - Diretoria Legislativa, 1978. p. 57.

³²⁴ CAETANO, 1987, p. 528.

³²⁵ JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956. p. 82.

Surgiram três anteprojetos, o de AMÉRICO BRASILIENSE, o de MAGALHÃES CASTRO, o de SANTOS WERNECK e RANGEL PESTANA, que foram fundidos num só, cuja redação coube a RANGEL PESTANA. O Governo Provisório aprovou, com modificações feitas por RUI BARBOSA, dito projeto, pelo dec. N.º 510, de 22-6-1890, e divulgou por inteiro, pondo-o em vigor no que toca à organização do poder Legislativo. Meses após, novas modificações fizeram-se no projeto, também da autoria de RUI BARBOSA, através do Dec. n.º 914, de 23-10-1890.

Instalado o Congresso no dia 15 de novembro de 1890, sob a Presidência de Prudente de Moraes, no dia 22 do mesmo mês, foi eleita a Comissão de 21 membros, com a função de apreciar o Projeto do Governo. Tal comissão era composta por um representante de cada Estado e um do Distrito Federal. As linhas gerais do Projeto governamental foram mantidas pela Comissão, que, em 10 de dezembro de 1890, apresentou o seu parecer ao plenário, que ofereceu várias emendas ao Projeto, convertido, após longos debates, em Constituição.

Verifica-se, assim, que a produção normativa dos governantes republicanos durante os primeiros meses da República apresentou-se imediata, autoritária, objetiva e revolucionária. O Governo Provisório efetivamente tinha pressa de consumir, de fato, a demolição do edifício institucional da Monarquia e de implantar uma nova ordem de coisas, pautado nos princípios republicanos, federalistas, liberais e inovadores. Sobre a intenção inovadora, Herkenhoff³²⁶ assevera:

De um ponto de vista ideológico, a Primeira República foi o coroamento do liberalismo no Brasil. Suas bases constitucionais, traçadas pela geração republicana de 89 - à qual viera unir-se o mais conceituado crítico e poderoso opositor da política imperial vigente, o baiano Rui Barbosa - bem demonstravam o compromisso com a doutrina que não pudera medrar inteiramente no texto outorgado de 1824.

4.1.2.1.2 *Congresso Constituinte*

Após a Proclamação da República e a implantação do Governo Provisório, foi convocada uma Assembléia Constituinte, denominada de Congresso Constituinte³²⁷, responsável pela elaboração do projeto constitucional de 1891. Desde a sua

³²⁶ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 257.

³²⁷ Essa expressão é utilizada para diferenciar a Assembléia Constituinte exclusiva ou autônoma, composta por membros eleitos para o único fim de elaborar o texto constitucional, da Constituinte Congressual ou Congresso Constituinte, formada por Deputados e Senadores, que assumem,

instalação, em 15 de novembro de 1890, algumas emendas foram realizadas no intuito de modificar o texto original do projeto. Ao final, o projeto constitucional foi aprovado e promulgado em 24 de fevereiro de 1891.

O Governo Provisório, instalado em dezembro de 1889, logo nomeou, por meio do Decreto 29, uma Comissão de cinco ilustres republicanos para elaborar o projeto de Constituição, que serviria de base para os debates na Assembléia Constituinte a ser convocada. Pronto o projeto, foi enviado em 24 de maio de 1890 ao Governo Provisório, que realizaria a sua revisão, e logo em seguida, em 22 de junho, foi publicado por meio do Decreto 510, sob o título *Constituição aprovada pelo Executivo*³²⁸. O mesmo Decreto convoca o *Congresso Constituinte*, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado³²⁹.

Como visto, o Congresso Constituinte foi eleito em 15 de setembro de 1890, instalando os seus trabalhos no dia 15 de novembro do mesmo ano, quando a República já comemorava seu primeiro ano de existência. O Congresso, com uma falsa composição inovadora, compunha-se de duzentos e cinco deputados e de sessenta e três senadores, entre os quais predominavam os representantes das profissões liberais, advogados, médicos e engenheiros e de muitos militares³³⁰. Baleeiro³³¹ assim dispõe:

Eram eles, em geral, como na Constituinte de 1824, homens de profissões liberais e classes médias: juristas formados em São Paulo e Pernambuco; médicos diplomados na Bahia e no Rio; engenheiros civis e militares; jornalistas e homens de letras, oficiais do Exército e da Marinha. Vários funcionários públicos.

temporariamente, a função constituinte, mas que têm como atividade típica a produção ordinária. Cf. HERKENHOFF, 2000, p. 127.

³²⁸ "Por decreto de 3 de dezembro de 1889 foi nomeada uma comissão para elaborar o projeto da Constituição da República. Apresentados os trabalhos da Comissão nos primeiros dias de abril de 1890, sobre eles se debruçou o Governo, que, pela mão de Rui Barbosa, o reviu, completando-o e refundindo a redação, até que em 22 de junho publicou o Dec. n.º 510, convocando os colégios eleitorais para eleger o 'Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro', em 15 de setembro, com poderes excepcionais do eleitorado 'para julgar a Constituição que neste ato se publica e será o primeiro objeto das suas deliberações'" (CAETANO, 1987, p. 529).

³²⁹ Registre-se que a convocação de um Congresso Constituinte, composto pelas duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado, corrobora a sua natureza de Congresso Ordinário e não propriamente de Assembléia Constituinte, que se apresenta composta por uma única Casa, cujos integrantes são denominados de deputados constituintes. Cf. SILVA, 2000, p. 95.

³³⁰ Na verdade, os profissionais liberais representavam os membros da aristocracia rural, de base oligárquica coronelística.

³³¹ BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras**: 1891. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 2, p. 30.

Embora tenham sido convocadas eleições para a Assembléia Constituinte, em razão das constantes práticas eleitorais de manipulação dos votos e dos resultados, o corpo constituinte não representou efetivamente a vontade popular. O Congresso Constituinte foi eleito sem que o povo tivesse consciência política do ato que estava praticando. A dominação do processo eleitoral por parte dos aristocratas rurais, os chamados *coronéis*, conduzia à formação do grupo de deputados e senadores responsáveis pela aprovação do texto constitucional.

Ainda que as modificações na forma de estado e na forma de governo tenham sido promovidas por um ato autoritário e unipessoal, a Constituição da República de 1891 foi promulgada e não outorgada. A proclamação da República, como uma tentativa de restauração, não conduziu o Governo, de características autoritárias, a sobrepor-se à vontade popular. Conforme Marinho³³², a primeira Constituição da República foi resultado do trabalho de uma Casa Constituinte e não do ato privado de um ditador ou de uma classe política privilegiada:

[...] cuidou do processo regular de elaboração constitucional. Ao invés de exercitar o Governo o poder direto e exclusivo de elaboração de um projeto, confiou-o a uma comissão de juristas de pensamentos diversos, tanto que de seu trabalho resultaram sugestões diferentes. A chamada Comissão dos cinco - Saldanha Marinho, Rangel Pestana, Américo Brasiliense, Santos Werneck e Magalhães Castro - é que estrutura o projeto que serviu de base ao trabalho final do Governo.

4.1.2.1.3 Eleições presidenciais

De acordo com o art. 1.^o³³³ das Disposições Transitórias da Constituição de 1891³³⁴, foram eleitos respectivamente para Presidente e Vice-Presidente da República do Brasil os Marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto. Era notória, porém, a

³³² MARINHO, 1978, p. 56.

³³³ Dispunha o art. 1.^o das Disposições Transitórias da Constituição que, logo em seguida à promulgação, o Congresso, "por maioria absoluta de votos, na primeira votação, e se nenhum candidato" a obtivesse, "por maioria relativa na segunda", elegeria o "Presidente e Vice-Presidente dos Estados Unidos do Brasil" (LEAL, 1994, p. 417).

³³⁴ "Nas disposições transitórias, determinava-se que para o primeiro Congresso ambas as Câmaras seriam eleitas 'por eleição popular direta', com 'poderes especiais para exprimir acerca desta Constituição a vontade nacional, bem como para eleger o primeiro Presidente e Vice-Presidente da República'. Deliberariam 'em Assembléia Geral, fundidas as duas Câmaras, sobre esta Constituição' e, aprovando-a, passariam à eleição. Concluída esta 'o Congresso dará por terminada a sua missão constituinte e, separando-se em Câmara e Senado, encetará o exercício das suas funções normais'" (CAETANO, 1987, p. 530).

insatisfação dos constituintes quanto ao resultado da eleição para Presidente. O Marechal Deodoro da Fonseca, embora propulsor da Proclamação da República, não vinha atuando dentro dos ditames legais, aproximando-se seu governo de uma ditadura.

Os desacertos políticos misturados aos erros administrativos, já então sobejamente comprovados pela condenação dos seus próprios auxiliares de Governo, deram corpo ao movimento de hostilidade que se desenhava no seio da Constituinte, contra a candidatura do Marechal Deodoro à Presidência da República. Os republicanos históricos, ou seja, aqueles que se haviam empenhado e comprometido no golpe de 15 de novembro de 1889, tinham a alma ferida de desgostos uns, de arrependimento, outros. A maioria olhava a ação do fundador da República tangenciando o abismo da ilegalidade e aproximando-se da ditadura³³⁵.

Logo surgiu, então, um movimento de hostilidade ao Governo exercido por Deodoro da Fonseca, inclusive dos seus antigos companheiros, os republicanos históricos³³⁶, que de pronto apoiaram a candidatura de Prudente de Moraes, candidato da oposição. Ampliaram-se, dessa forma, os atritos entre o Governo e o próprio Congresso Constituinte. Como reação, em 3 de novembro de 1891, Deodoro da Fonseca decreta o estado de sítio e dissolve o Congresso. A atitude autoritária do Marechal foi assim retratada:

Não tardou, assim, que a crise recebesse - não sem a instigação e o conselho de amigos íntimos e colaboradores diretos do Governo - o tratamento que se lhe afigurava único: o golpe de Estado. Deu-o, o Marechal Deodoro, a 3 de novembro de 1891, decretando o estado de sítio e dissolvendo o Congresso³³⁷.

Ainda que o Marechal Deodoro tenha prometido governar baseado na Constituição promulgada de 1891 e convocar novo Congresso, foi alvo de diversas formas de intimidação. Em 23 de novembro de 1891, a Esquadra Nacional começou a mover-se na Guanabara, sob o comando do Contra-Almirante Custódio de Melo, que, por meio de um tiro de canhão disparado contra a torre da Candelária, intimou Deodoro da Fonseca a depor o Governo. Ante tal intimação, Deodoro da Fonseca, no mesmo dia, renunciou ao poder, entregando-o a Floriano Peixoto.

³³⁵ LEAL, op. cit., p. 418, nota 340.

³³⁶ Republicanos históricos foram os partidários e mobilizadores da Proclamação da República. Receberam essa denominação para serem diferenciados dos republicanos situacionistas, que apoiaram a República de última hora. Cf. LEAL, 1994, p. 418.

³³⁷ Ibidem, p. 420.

Conferindo às normas constitucionais uma interpretação que lhe aprouvera, Floriano Peixoto³³⁸ afirmou que iria substituir o ex-presidente Deodoro da Fonseca até o final de seu mandato. Todavia, pelo art. 42 da CR/91, o Marechal Floriano Peixoto deveria convocar novas eleições³³⁹. Conforme a sua interpretação, no primeiro quadriênio do Governo da República, em qualquer circunstância, o Vice-Presidente terminaria o mandato do Presidente e, portanto, não convocaria novas eleições. O trecho abaixo transcrito revela a interpretação conferida por Floriano Peixoto ao problema da sucessão presidencial:

Havia, entretanto, um problema de natureza puramente constitucional a ser resolvido: tendo a renúncia de Deodoro ocorrido na primeira metade do quadriênio, de acordo com o art. 42 da Constituição, dever-se-ia proceder "a nova eleição". Floriano, porém, deixou-se prazerosamente influenciar por aqueles que temiam uma eleição naquela fase e, sobretudo, pelo grupo de interessados políticos que corvejavam o Governo. Assim, entendia ele, em face da disposição transitória da Constituição (art. 1.º, § 2.º) que regulava a primeira eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, estava desobrigado de proceder à referida eleição, pois - era o argumento - o dispositivo de exceção dizia que "o Presidente e o Vice-Presidente eleitos na forma dêste artigo (art. 1.º)" ocupariam êsses cargos "*durante o primeiro período presidencial*"³⁴⁰.

Em 15 de novembro de 1894, findando-se o quadriênio, Floriano Peixoto passa a Prudente José de Moraes Barros o governo para o qual este havia sido eleito. Desde a Proclamação da República, houve uma sucessão de presidentes militares. O governo de Prudente de Moraes, com efeito, representou o primeiro governo civil da República. Mais que isso, representou o primeiro governo pautado em um sistema constitucional. É o que registra Leal³⁴¹:

Regime constitucional, na verdadeira acepção do termo, somente o tivemos do Governo presidido por Prudente de Moraes em diante. O período que lhe antecedeu não passou de uma mera ditadura. Portanto, não é de admirar que a Nação se sentisse desafogada e respirasse a plenos pulmões com a implantação do Governo civil. O cansaço, o desânimo, a própria descrença, fizeram com que cessassem os dissídios políticos (salvo no Rio Grande do Sul) e todas as forças vivas do País se colocassem a serviço do Governo numa atitude de legítima defesa. Ia, portanto, o mecanismo constitucional, praticamente, entrar em funcionamento pela primeira vez.

³³⁸ Essa não foi uma interpretação conferida unicamente por Floriano. O próprio Congresso deliberou que o Vice-Presidente Floriano Peixoto permanecesse no exercício da presidência por todo o restante do quadriênio, não sendo convocadas novas eleições. Cf. PACHECO, 1990, p. 68.

³³⁹ Segundo Iglésias (1985, p. 31), "logo no princípio, a renúncia de Deodoro criou problema sobre a posse do Vice, Floriano Peixoto. Este foi investido, mas teve a posse questionada, julgando alguns que seria o caso de nova eleição".

³⁴⁰ LEAL, 1994, p. 421.

³⁴¹ Ibidem, p. 422.

O seguinte quadriênio, de 1910 a 1914, foi presidido pelo Marechal Hermes da Fonseca, sobrinho do Marechal Deodoro da Fonseca. A trégua militar com um governo civil havia acabado e um novo Governo Militar foi implantado. Registre-se que o retorno dos governos militares foi obra dos civis, capitaneados por Pinheiro Machado, que levantou a candidatura do Marechal Hermes, ficando esse movimento conhecido como *Campanha Civilista*.

4.1.2.2 Texto constitucional

A primeira manifestação sobre a democracia na Constituição da República de 1891³⁴² ocorre já no preâmbulo do texto constitucional. Proclama que os representantes do povo, reunidos em Congresso Constituinte, propõem organizar um regime livre e democrático. Ainda que desprovido de juridicidade³⁴³, o preâmbulo revela as intenções dos constituintes em estabelecer um Estado fundado nos preceitos da representação política e da participação popular, *in verbis*:

Nós representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição³⁴⁴.

Embora haja discussões a respeito da sua validade jurídica, o texto preambular deixa clara a intenção do legislador constituinte em estabelecer a democracia como regime político, tanto que se utiliza, de forma técnica, da palavra *regime*, restando apenas a continuação da expressão por meio da inserção do termo *político*. A democracia representa, nesse momento, a solução para os diversos problemas apresentados pelo governo monárquico. Assim, ao se implantar uma República, deveria também se estabelecer uma democracia, ainda que apenas em teoria.

³⁴² A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 era vazada em 91 artigos e mais oito das Disposições Transitórias; por isso, caracteriza-se como a mais concisa das seis Constituições da República (BALEIRO, 1999, p. 34).

³⁴³ Ressalte-se que alguns constitucionalistas sustentam que o preâmbulo da Constituição de 1891 não possui juridicidade, uma vez que não foi votado pelo Congresso Constituinte. O texto que se encontra no pórtico da Constituição é de autoria da Mesa da Constituinte, tendo sido lido no ato da promulgação da Carta Constitucional. Cf CUNHA, Fernando Whitaker da. **O sistema constitucional brasileiro**: de acordo com as alterações da Constituição. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 1996. p. 48.

³⁴⁴ Preâmbulo da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Verifica-se que, ao utilizar a expressão *nós representantes do povo brasileiro*, o constituinte de 1891 preocupou-se em estabelecer a modalidade representativa de democracia. Assim como no período imperial, na Primeira República, a democracia apresenta-se prevista unicamente como forma de estabelecer a participação popular por meio da representação política, embora naquele período as eleições fossem ainda indiretas. Trata-se de uma participação estritamente política, restringindo a atuação do povo à escolha dos ocupantes dos cargos no Executivo e no Legislativo.

A previsão constitucional da democracia invade o próprio texto da Constituição, em seu art. 1.º, ao afirmar a adoção do regime representativo³⁴⁵ pela Nação Brasileira. A representatividade, nesse caso, constituía uma das bases do regime democrático. A participação popular na tomada de decisões estatais ocorria de uma forma indireta, por meio da representação popular, ou seja, do exercício do poder político pelos representantes.

A democracia, nesse primeiro período republicano, manifestava-se como uma expressão quase sinônima de república, representando, assim, uma forma de governo oposta à monarquia, ou seja, uma opção política de governo. Assim como a expressão *regime representativo* significava a adoção de um regime democrático, a utilização desse termo representava a adoção de uma forma republicana de governo:

A Constituição de 1891 denominava o regime formalmente instituído de *democrático*. Era-o no sentido, usual da época, que contrapunha monarquia a democracia. Se o Brasil abolia a monarquia, introduzia o seu oposto, a democracia³⁴⁶.

A instituição e a ampliação do sufrágio popular também demonstram a preocupação democrática da Constituição de 1891. No art. 70 do referido texto constitucional, a qualificação de eleitor apresenta-se estendida aos "cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da lei".

³⁴⁵ Embora o texto constitucional, de maneira não técnica, valha-se do regime representativo como forma de governo, oportuno destacar que a democracia é classificada como regime político, enquanto que a forma de governo qualifica um Estado em República ou Monarquia. Assim, o mais correto seria utilizar-se da expressão regime político para qualificar a democracia e forma de governo para qualificar a República. Além disso, o regime representativo não constitui nenhuma denominação técnica da democracia; na verdade, a representatividade é um dos instrumentos de que se vale o regime democrático. Cf. ROBERT; MAGALHÃES, 2002, p. 151.

Verifica-se, desse modo, a instituição de eleições diretas e a ampliação do direito de voto a todos aqueles que se encontram na situação estabelecida: cidadão maior de 21 anos. Ainda que traga essa ampliação, a Constituição de 1891 não faz nenhuma referência ao voto como um direito de todos.

A ampliação do sufrágio popular, contudo, não alcançou a todos. Foram excluídos da condição de eleitor os mendigos, os analfabetos, as praças de pré e os religiosos sujeitos a voto de obediência³⁴⁷. Embora o texto constitucional de 1891 não tenha previsto nenhuma condição de renda para o exercício do direito de voto, como estabelecido na Constituição de 1824, acabou por limitar a participação da faixa mais pobre da população, que, naquele período, em grande parte, era analfabeta. Há, então, na CR/91, ao mesmo tempo, uma ampliação e uma restrição da democracia.

Assim, se é verdade que a primeira Constituição republicana do país inovou em relação às complicadas especificações do voto censitário e do sistema de designação indireta dos representantes legislativos no período monárquico, não é menos evidente que a exclusão das mulheres, dos mendigos, dos soldados e dos religiosos do mundo dos cidadãos, bem como a exigência de alfabetização num país recém-saído do regime escravocrata, importavam, na prática, restrições bem mais severas do que faz supor a letra da Constituição³⁴⁸.

A ampliação formal do sufrágio para todos os cidadãos maiores de 21 anos representa, na verdade, uma grande manipulação da realidade social da época. Ainda que a extinção da exigência de renda para o alistamento tenha estendido o direito de voto a cidadãos que, no período imperial, a ele não tinham acesso em decorrência de sua falta de recursos, a grande massa da população continuou à margem do sistema eleitoral, sem que pudesse exercer efetivamente a participação política. É o que preleciona Ribeiro³⁴⁹:

³⁴⁶ SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 43.

³⁴⁷ "O art. 70 da primeira Constituição da República generaliza o direito de voto, declarando eleitores todos os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da lei. Menos os mendigos, os analfabetos, as praças de pré e os religiosos sujeitos a voto de obediência" (RIBEIRO, José Augusto. **Manual da constituinte para o cidadão**: de Tiradentes a Trancredo - uma história não oficial das constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Semente, 1987. v. 1, p. 56).

³⁴⁸ MOISÉS, 1990, p. 12.

³⁴⁹ RIBEIRO, op. cit., p. 57, nota 354.

[...] quem parece ter chegado mais longe foi Lauro Sodré: "Por essa disposição do projeto, à qual não posso dar o meu voto - disse ele - grande massa da nação brasileira será privada do exercício da função do sufrágio. Não posso dar o meu voto a esse verdadeiro esbulho...". Grande massa da nação brasileira será privada do direito de voto, dizia Lauro Sodré. Grande massa da nação brasileira, talvez possamos dizer hoje, continuou privada do direito de voto - e com isso continuou a sofrer o esbulho de seus outros direitos.

A falha do sistema eleitoral não decorria unicamente da restrição ao exercício da democracia à grande maioria da população brasileira. Ainda que se estabelecesse o sufrágio universal, sem previsão de qualquer restrição de acordo com a renda, com a qualificação intelectual ou mesmo com a opção religiosa, os constantes vícios verificados em todas as fases do sistema eleitoral ocasionariam falsos resultados nas eleições, sendo investidos nos cargos públicos candidatos que não representavam efetivamente a vontade popular.

A restrição ao direito de voto alcançava, ainda, as eleitoras, ou seja, as mulheres, que almejavam votar e ser votadas. Embora o texto constitucional de 1891 não previsse nenhuma exceção ao voto das mulheres, as interpretações realizadas por juristas e pelos próprios constituintes seguiam uma linha contrária a essa prática. Tal postura representava o pensamento conservador da época, que ainda não se encontrava pronto para reconhecer o voto feminino. Essa é a exegese feita por Ribeiro³⁵⁰ sobre o art. 70 da CR/91:

O projeto de Constituição do Governo Provisório considerava eleitores cidadãos maiores de 21 anos, que se alistassem na forma da lei. No Império, as mulheres não votavam e a Constituição só tomava conhecimento de sua existência ao tratar da família imperial, do dote das princesas, da autorização para casarem e da hipótese de um imperador não ter herdeiro homem e ficar a sucessão na dependência de herdeira mulher. Entendeu-se, portanto, com a maior naturalidade, que quando o projeto de Constituição republicana considerava eleitores os cidadãos, no masculino, maiores de 21 anos, a palavra cidadãos referia-se apenas a cidadãos homens e não, como seria natural entendermos hoje, homens e mulheres.

Outro fator que muito contribuiu para a ineficácia do sistema eleitoral e, conseqüentemente, do regime demorático-representativo foram as constantes práticas do coronelismo³⁵¹. Coronel era o chefe político de grande influência local.

³⁵⁰ RIBEIRO, 1987, p. 61.

³⁵¹ "O primeiro obstáculo ao funcionamento da república democrática idealizada foi a permanência dos vícios do sufrágio que tinham prejudicado o parlamentarismo do Império. Os votos continuavam a pertencer a influentes eleitorais que dispunham dos eleitores seus dependentes. E esses influentes

Era o responsável por financiar as campanhas eleitorais, por determinar as candidaturas juntamente com as representações federais e por estabelecer os candidatos vencedores por meio da fraude na apuração dos resultados. Sobre a prática dos coronéis, tem-se a lição de Silva:

O *coronelismo* é um fenômeno político-social complexo. O *coronel* (e o major e o capitão), no caso, não é um título militar, mas proveio da influência da Guarda Nacional que existiu durante certo período do Império, mas também da fragmentação do poder que se desenvolveu durante a Colônia, que o centralismo monárquico sufocou por algum tempo. Com efeito, além dos que realmente ocupavam tal posto, o tratamento de 'coronel' começou desde logo a ser dado pelos sertanejos a todo e qualquer chefe político, a todo e qualquer patenteado. O coronel era o chefe político local [...]³⁵².

Verifica-se, assim, que o coronelismo representava efetivamente um desvio dos preceitos democráticos e representativos constantes na CR/91. A prática dos coronéis, por meio das manipulações eleitorais, representava a deformação do regime democrático e a implantação de um regime oligárquico. A posição de coronel era ocupada por pessoas influentes, política e financeiramente, de uma determinada localidade. Dessa forma, a manutenção dos coronéis no poder dependia da sua força econômica, mas, sobretudo, da sua capacidade em manipular as eleições.

O regime formava uma pirâmide oligárquica, cujo sistema de dominação se apoiava em mecanismos eleitorais que deformavam a vontade popular, e tal foi o procedimento constituinte que produziu a primeira Constituição republicana, pelo qual se exprimia o princípio oligárquico, e não o poder popular. O coronel, como liderança local, arregimentava os eleitores e os fazia concentrar perto dos postos de votação, vigiados por sentinelas. Esses locais de concentração dos eleitores passaram a ser conhecidos como *currais* ou *quartéis eleitorais*, de onde os eleitores saíam conduzidos por prepostos do coronel para votar no candidato por ele indicado³⁵³.

Essa prática não funcionava apenas para a eleição dos candidatos aos cargos no Executivo. Os próprios parlamentares também eram assim escolhidos. A própria composição do Congresso Constituinte, quando da sua formação, sofreu influências desse fraudulento sistema eleitoral. Tal fato corrobora ainda mais a natureza conservadora e oligárquica dos preceitos constitucionais veiculados na CR/91. A previsão de um regime livre e democrático manifestava-se como mera estratégia

formavam oligarquias locais que dispunham da autoridade ou a disputavam nas regiões" (CAETANO, 1987, p. 541).

³⁵² SILVA, 2000, p. 95.

³⁵³ Ibidem, p. 96.

política de manutenção das forças políticas no poder. Discorrendo sobre o tema, Herkenhoff³⁵⁴ observa:

A República, com sua Constituição, não mudou, infelizmente, as regras de distribuição do poder. Continuou nas mãos dos fazendeiros, como no Império, o primado da força econômica. Estabelecido o voto a descoberto, os coronéis continuaram mandando na política local. Através desta, tinham peso decisivo no conjunto da vida política nacional. Influíam, sem óbices, na representação parlamentar e na escolha dos titulares das mais altas funções públicas. O poderio econômico do campo mantinha a dependência do comércio, das profissões liberais e da máquina administrativa aos interesses rurais. Esses segmentos sociais eram instrumentos dóceis dos proprietários de terra, nas questões mais decisivas.

Com as constantes práticas fraudulentas no procedimento eleitoral, os eleitores não passavam de meros instrumentos para a consolidação do poderio político-social dos coronéis³⁵⁵. O povo não era considerado como cidadão, verdadeiro integrante de uma coletividade e detentor da titularidade da soberania. Ao povo, pois, não era garantido o direito de participar de forma direta na tomada de decisões estatais e de escolher quem exerceria esse direito por ele. A grande massa populacional servia apenas de instrumento para a eleição de representantes previamente escolhidos. Leal³⁵⁶ enfatiza a inexistência de um regime representativo na CR/91:

Nenhum regime representativo satisfará a sua verdadeira finalidade se não for construído sobre a base de eleição honesta, consciente e apuração rigorosamente certa. [...] Eleições verdadeiras, apurações honestas, partidos políticos nacionais, tal como necessita o regime representativo para viver e medrar, em rigor, nunca os tivemos, sob a vigência da Constituição de 1891. [...] O alistamento era viciado; a constituição das mesas eleitorais obedecia ao desejo dos mandões locais; a eleição, na sua quase generalidade, uma farsa adredemente preparada, indo o espetáculo do assalto às mesas receptoras às eleições "a bico de pena", aos famosos "acordos", onde os chefetes políticos, previamente, distribuíaam os resultados eleitorais.

A democracia era vista apenas como um regime político a ser adotado constitucionalmente. Na prática, o regime democrático ainda não se apresentava como um preceito fundamental capaz de possibilitar uma efetiva participação popular. O povo permanecia alijado do sistema eleitoral. A democracia constava

³⁵⁴ HERKENHOFF, 2000. p. 76.

³⁵⁵ "Nestas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão" (CARVALHO, 2004, p. 35).

³⁵⁶ LEAL, 1994, p. 427.

como regime político apenas para demonstrar uma preocupação do constituinte com a forma do texto constitucional. Não importava se não houvesse uma prática promotora da participação popular. Por isso:

[...]os acontecimentos políticos não se firmavam sobre uma larga base eleitoral. O povo atuante era apenas a multidão apaixonada e mutável e não o eleitorado consciente e opinativo, que jazia como massa de manobra das autoridades. Nos municípios, o delegado de polícia e o intendente, que dependiam inteiramente do Governador para suas investiduras, manobravam maciças maiorias de eleitores, inteiramente submissas às ordens superiores. [...] a sorte das carreiras políticas, estaduais e nacionais, jogava-se por inteiro nos conchavos palacianos, que eram o verdadeiro método de escolha de presidentes e governadores, pois a eleição era apenas, posteriormente, um seguro processo de ratificação³⁵⁷.

Não restam dúvidas de que a Constituição de 1891 trouxe diversas alterações de natureza positiva. Entre elas, pode-se destacar a instituição de eleições diretas para os cargos de Deputado, Senador, Presidente da República e Vice-Presidente da República. Trouxe, também, a ampliação do sufrágio, determinando que seriam eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem na forma da lei. Além disso, aboliu a exigência de renda, proveniente de bens de raiz, de comércio, de indústria ou de artes, como critério de exercício de direitos políticos.

Como visto, a Constituição de 1891, no entanto, apresentou pontos de natureza negativa. A mais marcante diz respeito à limitação do direito de voto aos analfabetos³⁵⁸, aos mendigos e às mulheres. É na prática da Constituição que se configura a verdadeira marca negativa desse período.

As eleições fraudulentas, o favorecimento de parentes e amigos na ocupação de cargos públicos, a utilização desmedida dos instrumentos autoritários de coação, como o estado de sítio e a intervenção federal, e a política do coronelismo demonstram as imperfeições do sistema constitucional e a falência das instituições democráticas³⁵⁹.

³⁵⁷ PACHECO, 1990, p. 70-71.

³⁵⁸ "[...] a Constituição republicana de 1891 eliminou apenas a exigência da renda de 200 mil-réis, que, como vimos, não era muito alta. A principal barreira ao voto, a exclusão dos analfabetos, foi mantida. Continuavam também a não votar as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas" (CARVALHO, 2004, p. 40).

³⁵⁹ "Ao contrário do que os idealistas esperavam, a República não tinha trazido uma melhor prática da democracia: não fora melhorada a representação política através da genuinidade do sistema eleitoral, não se tinha posto termo às oligarquias locais que dispunham do poder, amparando-se às presidências dos Estados que, por sua vez, viviam na órbita de uma hipertrofiada autoridade do

4.1.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

4.1.3.1 Fatos políticos

Os acontecimentos político-sociais que antecedem a Carta de 1934 apresentam-se cruciais à compreensão da história constitucional-democrática brasileira. Tais acontecimentos constituem apenas o início de uma série de governos ditatoriais e repressivos. Salvo alguns períodos de estabilidade política, a partir da Revolução de 1930, o Brasil passa a conhecer os mais tenebrosos momentos políticos, sociais e jurídicos da sua história, que cessam apenas com o advento da Constituição da República de 1988. É o que será demonstrado.

4.1.3.1.1 *Revolução de 1930 e Governo Provisório*

A prática eleitoral da República Velha estabelecia um rodízio na sucessão presidencial entre os Estados de São Paulo e de Minas Gerais. Tal prática sucessória recebeu o nome de política dos governadores ou de política do café-com-leite, designando São Paulo como o maior produtor de café e Minas como o maior produtor de leite. Era uma atitude protecionista, que privilegiava a detenção do poder, por meio de um revezamento na ocupação do cargo de Presidente da República, nas mãos dos respectivos Estados³⁶⁰.

Contudo, embora fosse uma prática constante, a campanha sucessória para o período presidencial de 1930 a 1934 não acompanhou tal esquema político. O pacto estabelecido entre os governadores paulista e mineiro foi, então, quebrado. O Governo, nesse período, estava sendo liderado pelo Estado de São Paulo, na figura do Presidente Washington Luís, que, por sua vez, no intuito de permanecer no poder

Presidente da República, não se dera à Justiça a independência indispensável" (CAETANO, 1987, p. 548).

³⁶⁰ "[...] deve-se mencionar, ao estudar a prática da Constituição, a verdadeira cooptação sucessiva que, a partir de certa altura se dava quanto ao preenchimento da Presidência da República. Apoiados nos grandes Estados que os elegiam (especialmente S. Paulo e Minas) os Presidentes, ao aproximar-se o termo dos seus mandatos, escolhiam o sucessor e era esse o candidato apresentado ao sufrágio da Nação e em geral eleito" (CAETANO, 1987, p. 543).

por mais um mandato eletivo, lançou a candidatura de um paulista, o então Governador Júlio Prestes. Essa ruptura política foi assim registrada por Pacheco³⁶¹:

O pretexto para a ruptura no seio do conchavo presidencial, em que há algum tempo vinham convivendo pacificamente as situações governamentais, federal e estaduais, foi a quebra do pacto de revezamento dos dois maiores Estados, São Paulo e Minas Gerais, na Presidência da República. São Paulo vinha governando por intermédio do Presidente Washington Luís e ensaiou continuar o seu predomínio por um segundo quadriênio, candidatando à Presidência o seu Governador Júlio Prestes.

O Estado de Minas Gerais, percebendo que São Paulo havia quebrado o acordo político, lançando para a sucessão presidencial um candidato paulista e não mineiro, pediu apoio ao Governo do Rio Grande do Sul e, em troca, combinou o lançamento da candidatura do Governador gaúcho, Getúlio Vargas, à Presidência da República. Minas Gerais e Rio Grande do Sul contaram, ainda, com o apoio do Estado da Paraíba, por meio da candidatura do seu Governador, João Pessoa, ao cargo de Vice-Presidente da República na chapa de Getúlio Vargas. Esse evento político foi assim retratado por Silva³⁶²:

Deu-se o caso que estava no poder um paulista. Minas (isto é, o Presidente do Estado) entendia que o próximo Presidente deveria ser um mineiro. Acontece que, por influência do Presidente da República, fora indicado outro paulista para o período presidencial subsequente. Isso importou a oposição do Governo do Estado de Minas a essa indicação. Daí a divergência séria. Minas, em oposição, tramou a apresentação do Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, como candidato, formando-se a Aliança Liberal entre os dois Estados, mais o Estado da Paraíba.

Em razão das desavenças políticas, a Aliança Liberal³⁶³, nome dado ao grupo formado pelos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, iniciou uma conspiração revolucionária³⁶⁴, cujo objetivo residia na deposição do Presidente paulista Washington Luís antes que a sucessão presidencial se confirmasse. Na verdade, o candidato à Presidência Júlio Prestes foi eleito de forma fraudulenta. Em

³⁶¹ PACHECO, 1990, p. 76-77.

³⁶² SILVA, 2000, p. 97.

³⁶³ "[...] os governantes de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e da Paraíba discordaram do procedimento do Presidente WASHINGTON LUÍS ao designar o seu sucessor na Presidência, sem prévia consulta aos Estados acerca de outras possíveis candidaturas, e formaram a *Aliança Liberal*, que apresentou candidatos próprios - GETÚLIO VARGAS e JOÃO PESSOA - à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República que se realizou em 1.º de março de 1930" (CAETANO, 1987, p. 547).

vista disso, a Aliança liberal assumiu o poder, depondo o então Presidente Washington Luis, antes mesmo que o candidato vencedor assumisse o cargo.

Assim, no dia 24 de outubro de 1930, as forças revolucionárias estacionaram no Distrito Federal, capital da República brasileira naquela época, e depuseram o então Presidente Washington Luis³⁶⁵. Logo em seguida, uma Junta Militar Governativa, formada pelos generais Augusto Tasso Fragoso, João de Deus Menna Barreto e pelo Contra-Almirante José Isaías de Noronha, assumiu o poder³⁶⁶. No dia 28 do mesmo mês e ano, um manifesto foi publicado no Diário Oficial sob as ordens do Governo Provisório, nos seguintes termos:

Ao Povo Brasileiro. A Junta Governativa, depois de se haver posto em contato com todas as forças revolucionárias triunfantes, pode fazer agora as seguintes comunicações ao povo brasileiro: A vitória da revolução traz como consequência a dissolução do Congresso Nacional e a anistia, mas a Junta aguarda a chegada do Dr. Getúlio Vargas a esta Capital, a fim de serem expedidos os necessários atos. As nomeações até agora feitas são as estritamente indispensáveis ao regular funcionamento dos serviços públicos e têm, todas elas, caráter interino. Foram expedidas pela Junta e pelas forças revolucionárias do Sul e do Norte as ordens definitivas para a cessação das hostilidades. A junta garantirá a ordem pública, a segurança nacional, a distribuição da justiça, o respeito aos tratados e a unidade nacional e procederá, para alcançar o seu objetivo, com a maior energia. Ela aguarda unicamente a chegada do Dr. Getúlio Vargas para que se inicie a normalização definitiva do Governo do País³⁶⁷.

Registre-se, contudo, que a Revolução de 1930 não foi promovida unicamente em razão das divergências formais entre os dois maiores partidos políticos da época. Na verdade, uma série de insatisfações imperava na Primeira República. Havia, por exemplo, movimentos que reivindicavam a reforma do texto constitucional de 1891. Reivindicavam, ainda, uma legalização do sistema eleitoral, que mantinha os seus retrógrados e conservadores preceitos estruturantes. Além disso, o próprio surgimento de uma sociedade mais industrializada e urbana reivindicava mudanças.

³⁶⁴ Alguns autores acreditam que o verdadeiro estopim para a deflagração da Revolução de 1930 tenha sido o assassinato do candidato paraibano à Vice-Presidência, João Pessoa. Cf. SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 46.

³⁶⁵ A Revolução de 1930 foi deflagrada propriamente em Porto Alegre, encabeçada pelo então Governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas. Ocorre que o movimento revolucionário, embora iniciado no Rio Grande do Sul, alastrou-se por diversos Estados, recebendo, assim, apoio das oposições locais e das tropas estaduais. Cf. JACQUES, 1956, p. 88.

³⁶⁶ Cf. *Ibidem*, loc. cit.

³⁶⁷ ALVES, 1985, p. 30.

É claro que a Revolução de 1930 não decorreu de simples divergência formal entre os Partidos paulista e mineiro. Com certeza que suas causas mais profundas podem ser buscadas na necessidade de romper com a estrutura arcaica de nossa economia, o aparecimento de uma classe média urbana e a conseqüente formação de uma burguesia não-rural, assim como as crises da economia mundial da década de 20, especialmente o *crack* da Bolsa de Nova York, que teve intensa repercussão na economia cafeeira do Brasil, o que vale dizer na própria base da economia³⁶⁸.

Na continuidade das atividades interinas, no dia 03 de novembro de 1930, no Palácio do Catete, Rio de Janeiro, a Junta Governativa transmitiu o cargo de Presidente da República a Getúlio Vargas, mentor e chefe da Revolução de 1930³⁶⁹. Logo, no dia 11 de novembro do mesmo ano, foi expedido o Dec. n.º 19.398, determinando que o Governo Provisório exerceria, discricionariamente, em toda a sua plenitude, as funções e atribuições não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que fosse eleita a Assembléia Constituinte³⁷⁰.

Tal decreto³⁷¹ dispunha que continuariam em vigor a Constituição Federal de 1891, assim como as Constituições Estaduais. Também permaneceriam vigentes as leis e os decretos federais e estaduais e os atos municipais. Todas essas normas, porém, estariam sujeitas às modificações e às restrições estabelecidas pelo próprio Dec. 19.398 ou por outros decretos editados pelo Governo Provisório. Outra medida estabelecida pelo citado diploma normativo foi a dissolução das Câmaras Federais, das Assembléias Estaduais e das Casas Legislativas Municipais. Sobre essas medidas, Bonavides e Andrade consignam:

Ato Institucional de um poder absoluto nascido das armas, o decreto de 11 de novembro de 1930 confirmava a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias

³⁶⁸ SILVA, 2000, p. 98.

³⁶⁹ Logo foi constituído o Ministério: Osvaldo Aranha, Ministro da Justiça e Negócios Interiores; José Maria Whitaker, Ministro da Fazenda; Afrânio de Melo Franco, Ministro das Relações Exteriores; Capitão Juarez do Nascimento Távora, Ministro da Viação e Obras Públicas; Joaquim Francisco de Assis Brasil, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio; General José Fernandes Leite de Castro, Ministro da Guerra; contra-Almirante José Isaías de Noronha, Ministro da Marinha; Francisco Campos, Ministro da Educação e da Saúde; e Lindolfo Collor, Ministro do Trabalho. Cf. JACQUES, 1956, p. 88-89.

³⁷⁰ Cf. SILVA, 2000, p. 98; BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 283 e CAETANO, 1987, p. 549.

³⁷¹ Sobre a natureza desse decreto, é oportuno destacar a lição de Herkenhoff (2000, p. 81): "O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, passou a exercer o papel de autêntica Constituição do país. Arremedo desta, esclareça-se bem, pois uma verdadeira Constituição não pode nascer do arbítrio. Esse Decreto, entretanto, fez o papel de Constituição porque deu o fundamento de toda a estrutura legal do regime. Por essa razão, Afonso Arinos chamou o Decreto 19.398 de Constituição provisória". Jacques (1956, p. 89) e Franco Sobrinho (1970, p. 45), por sua vez, denominam tal decreto de Lei Orgânica do Governo Provisório. Iglésias (1985, p. 41) acredita que o decreto é a lei básica da República, com papel semelhante ao Decreto n.º 1, redigido por Rui Barbosa, quando da Proclamação da República.

Legislativas estaduais, quaisquer que fossem as suas denominações, bem como de todas as Câmaras Municipais, ao mesmo passo que suspendia as garantias constitucionais e excluía de apreciação judicial os decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade daquele diploma de força e de exceção³⁷².

A insatisfação com as medidas tomadas pelo Governo Provisório, em especial a determinação de interventores para os estados e a manutenção de um governo ausente de regulamentação constitucional, acabou por ocasionar um segundo levante revolucionário: a Revolução Constitucionalista de 09 de julho de 1932. A revolução partiu de São Paulo³⁷³, embora tenha provocado efeitos nacionais. A reivindicação de São Paulo consistia na restauração constitucional do país, com a conseqüente convocação da Assembléia Constituinte, responsável pela elaboração da Carta Fundamental.

A Revolução Constitucionalista, na verdade, questionava as contradições entre a proposta revolucionária de 1930 e a implantação do Governo Provisório, que pautava as suas reivindicações na mudança do sistema constitucional. Porém, o fato de o Governo manter-se no poder de uma forma definitiva, e não provisória como era proposto de início, demonstra uma despreocupação dos reformistas com os compromissos feitos na campanha revolucionária, entre os quais se destaca a promessa de elaboração de uma Constituição. Sobre o tema, vale colacionar a assertiva de Herkenhoff³⁷⁴:

Como decorrência desse desvio da pregação revolucionária de 30, irrompeu-se em São Paulo a Revolução Constitucionalista. Esse movimento, de armas na mão, cobrou dos que se instalaram no poder o cumprimento das promessas feitas nos comícios: verdade democrática, justiça social e modernização do país. O programa revolucionário não estava sendo seguido por aqueles que se apossaram do mando.

Registre-se, porém, que, antes mesmo da deflagração em São Paulo da Revolução Constitucionalista, o Governo Provisório, que tardava muito em convocar uma Assembléia Constituinte, no dia 14 de maio de 1932, por meio do Dec. 21.402, determinou a convocação de eleições para a Constituinte, que seria sufragada em

³⁷² BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 283.

³⁷³ "Como chefe do Governo Provisório, Getúlio nomeou um interventor para o Estado de São Paulo. As oligarquias paulistas, descontentes com essa nomeação, clamaram pela imediata reconstitucionalização do País. É a Revolução Constitucionalista iniciada a 9 de julho de 1932" (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 46).

³⁷⁴ HERKENHOFF, 2000, p. 82.

03 de maio de 1933, reunindo-se somente em 15 de novembro desse mesmo ano³⁷⁵. A Assembléia Constituinte tomou como base para os seus trabalhos o projeto de Constituição elaborado por uma Comissão Especial nomeada pelo Governo Provisório, ainda no ano de 1932³⁷⁶.

4.1.3.1.2 *Assembléia Constituinte*

Antes mesmo da reunião da Assembléia Constituinte, foi criada pelo Governo Provisório uma Comissão Especial³⁷⁷ responsável pela elaboração de um projeto de Constituição. Tal comissão foi composta tanto por militares como por civis que haviam atuado na Revolução de 1930, e se reuniu de novembro de 1932 a maio de 1933. Tinha como Presidente Afrânio de Melo Franco, e como integrantes Antônio Carlos, João Mangabeira, Assis Brasil, Carlos Maximiliano, Prudente de Moraes Filho, Oswaldo Aranha, Agenor de Roure, Oliveira Vianna, Temístocles Cavalcanti, Goes Monteiro e Castro Nunes³⁷⁸.

A Comissão Especial reuniu-se por volta de 51 sessões. Tinha como base para os seus trabalhos o texto constitucional de 1891, já que o próprio Dec. 19.398, no art. 4.º, determinava o revigoramento da Constituição Federal. Fez várias reformas; dentre elas, a opção por uma única Câmara Legislativa, extinguindo-se o Senado. Discutiu, ainda, a representação classista, idéia de Getúlio Vargas, mas que não foi aprovada pela Comissão. Tratou da eleição presidencial: se deveria ser feita de forma direta ou indireta. Alguns autores acreditam, inclusive, que a Constituição de 1934 representa uma verdadeira compilação do texto constitucional de 1891:

³⁷⁵ "A agitação que em São Paulo se produzia, tomando como um dos motivos a demora da Ditadura pelo atraso na elaboração da nova Constituição, levou o Governo Provisório a publicar o Decreto n.º 21.402 de 14 de maio de 1932, que designava o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições destinadas a eleger a Assembléia Constituinte encarregada de aprovar a Constituição e de eleger o Presidente da República. Ao mesmo tempo era nomeada uma comissão para elaborar o anteprojeto da Constituição" (CAETANO, 1987, p. 551).

³⁷⁶ Cf. IGLÉSIAS, 1985, p. 40-41.

³⁷⁷ "Antecedendo os trabalhos da Constituinte, um projeto de Constituição foi elaborado por uma Comissão que veio a ficar conhecida como Comissão do Itamaraty. Recebeu esse nome porque se reunia no Palácio do Itamaraty. A Comissão do Itamaraty foi nomeada pelo Governo Provisório. Dela faziam parte figuras destacadas do mundo político e jurídico do país como Afrânio Melo Franco, Carlos Maximiliano, José Américo de Almeida, Temístocles Cavalcanti e João Mangabeira" (HERKENHOFF, 2000, p. 82).

³⁷⁸ CUNHA, 1996, p. 62.

Obra de imperfeita compilação, a Constituição de 1891 foi nela [na Constituição de 1934] em grande parte reproduzida, é certo, mas realizaram os seus autores trabalho híbrido, e numa Constituição vazada na jurisdição da escola clássica de puro individualismo, fizeram o diabólico enxerto das primeiras manifestações de totalitarismo³⁷⁹.

Finalmente, em 19 de agosto de 1933, o Dec. 23.102 fixou a data de instalação da Constituinte³⁸⁰. A Assembléia Constituinte reuniu-se em 15 de novembro de 1933. Era composta por 214 deputados eleitos pela forma comum e 40 deputados classistas - inovação do governo Vargas e do Código Eleitoral de 1932 -, divididos entre empregados, empregadores, profissionais liberais e funcionários públicos. Tinha como Presidente o Deputado mineiro Antônio Carlos, que havia participado da comissão prévia designada pelo Governo Provisório, também chamada Comissão do Itamaraty ou Comissão dos 15. Essa representação classista foi assim tratada por Franco:

Além dos 214 representantes eleitos pelo povo, integravam-na 40 deputados eleitos pelas classes profissionais, de acordo com o Decreto n.º 22.653, de 20 de abril daquele ano. Estes chamados representantes classistas formavam a bancada com que Vargas esperava anular o peso das representações dos grandes Estados³⁸¹.

Verifica-se na composição da Assembléia Constituinte uma inovação trazida pelo Código Eleitoral: a representação classista. Foi, com efeito, uma inovação de autoria do próprio Getúlio Vargas, que, no intuito de ampliar o seu eleitorado, estabeleceu a eleição de representantes escolhidos entre as classes dos trabalhadores, dos empregadores, dos profissionais liberais e dos funcionários públicos. Registre-se, contudo, que essa modalidade representativa decorreu unicamente dos planos de Getúlio, não adveio de nenhuma reivindicação popular:

Mais uma vez o procedimento constituinte desajusta-se ao poder popular. Organizam-se modos de representação para atuar na Constituinte, independentes, portanto, do próprio querer do poder constituinte do povo. Vale dizer que ainda não era desta vez que a democracia haveria de florescer na composição da Constituinte, pois nela ainda predominou a representação conservadora e oligárquica, que sobreviveu à Revolução

³⁷⁹ SEGURADO, 1973, p. 455.

³⁸⁰ "A Assembléia Nacional Constituinte foi eleita na data prevista. Além dos Deputados regionalmente designados por sufrágio universal, contava 40 deputados, eleitos pelos delegados das associações profissionais representando empregados, empregadores, profissões liberais e funcionários públicos. Iniciados os trabalhos em 15 de novembro de 1933, logo no dia seguinte o Governo lhe enviou o anteprojeto da Constituição elaborada pela Comissão designada em 23 de fevereiro (*Comissão do Itamaraty*)" (CAETANO, 1987, p. 551).

³⁸¹ FRANCO, 1981, p. 125.

de 1930, além de se introduzir por via do poder autoritário um elemento corporativo de feição fascista³⁸² (grifo nosso).

Antecedeu à instalação da Constituinte uma série de sessões preparatórias, aproximadamente umas cinco sessões, sendo a primeira em 10 de novembro de 1933. A solene instalação da Assembléia Constituinte teve a participação do chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas, que proferiu um longo discurso³⁸³ direcionado à presente Assembléia e ao povo brasileiro³⁸⁴. Tal explanação tinha como objetivo principal apresentar a toda a Nação as justificativas dos atos por ele praticados.

Antes do início das votações constituintes, uma comissão parlamentar de 26 membros foi designada para elaborar um projeto de Constituição, que deveria pautar-se no projeto governamental enviado pela comissão dos 15³⁸⁵. A composição da comissão acompanhava a distribuição nacional das unidades federativas, incluindo-se um representante para o Distrito Federal, então capital da República, e cinco representantes classistas³⁸⁶. A presidência da comissão coube a Carlos Maximiliano, que, assim como Antônio Carlos, participara da comissão designada pelo Governo Provisório³⁸⁷.

A Assembléia Constituinte, dessa forma, apresentava uma competência muito restrita. Era competente para elaborar e aprovar o projeto de Constituição, promulgado³⁸⁸ em 16 de julho de 1934, para eleger o Presidente da República - o que ocorreu de imediato à promulgação da Constituição - e para aprovar os atos do

³⁸² SILVA, 2000, p. 99.

³⁸³ "Trata-se de um documento longo, iniciado pelo que chama "a lição do passado", na era monárquica, passando para o período republicano onde, dizia ele, o "Congresso era produto de um processo eleitoral profundamente viciado, e os seus membros, com raras exceções, não representavam a opinião nacional, mas a vontade dos oligarcas, todos criados pela mesma máquina de puro artifício, montada pela fraude, e coligidos na defesa de uma política de favoritismos pessoais que se exercia, às vezes, escusamente e sempre à revelia dos interesses nacionais" (LEAL, 1994, p. 472).

³⁸⁴ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 285.

³⁸⁵ Cf. Ibidem, p. 298-299.

³⁸⁶ JACQUES, 1956, p. 91.

³⁸⁷ A Comissão tinha os deputados fluminenses Levi Carneiro e Raul Fernandes como Vice-presidente e relator-geral, respectivamente. O líder da Assembléia foi o Ministro Oswaldo Aranha, que mais tarde foi substituído por Medeiros Neto. Cf. IGLÉSIAS, 1985, p. 47.

³⁸⁸ Registre-se que o texto constitucional de 1934, no seu preâmbulo, fala em decreto e promulgação da Constituição. Trata-se, pois, de uma Constituição classificada como promulgada, porque, decorrente da aprovação de uma Assembléia Constituinte, especificamente reunida com esse intuito. O fato de trazer a expressão "decretamos" não desnatura a Constituição como promulgada.

Governo Provisório³⁸⁹. Não detinha nenhum poder legislativo e estava obrigada a receber os Ministros de Estado em suas sessões. Como notam Bonavides e Andrade, essa limitação na sua atuação tornou-se mais grave a partir das suspeitas de sua dissolução pelo Governo:

Mas a Constituinte de 33 não teria ficado sujeita unicamente às ameaças interventivas do Poder Central, à supressão do exercício da livre crítica pelas gazetas oposicionistas bem como às pressões vindas das regiões do poder; uma ameaça mais grave e inibidora do livre arbítrio das decisões constituintes teria pesado sobre o soberano colégio; a ameaça da dissolução, fantasma de todas as Assembléias desse gênero e grau em que a vontade social atua com a força da legitimidade que lhe é inerente³⁹⁰.

4.1.3.2 Texto constitucional

A Constituição Republicana de 16 de julho de 1934, já no seu preâmbulo, demonstra a preocupação do Governo Provisório em organizar e estruturar o país pautado num regime democrático, de forma a assegurar à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico³⁹¹. Com efeito, o referido texto constitucional, apresenta a democracia como um preceito a ser seguido pelo novo Governo, de modo a garantir, ao povo brasileiro, um regime político fundado na representação e, sobretudo, na participação popular.

Pode-se inferir que o texto constitucional de 34 admite a Assembléia Constituinte como efetivo representante popular, tanto que utiliza a expressão "nós, representantes do povo brasileiro". Verifica-se, pois, que, apesar de as eleições terem sido indiretas e de o projeto de Constituição ter sido elaborado sobre as bases do projeto governamental, o Governo tentava a todo custo consolidar uma imagem de exercício democrático do poder, a ponto de estabelecer a democracia representativa como o regime político por ele adotado.

³⁸⁹ "Em 16 de julho de 1934 os deputados assinaram o texto definitivo que assim ficou 'decretado e promulgado'. No dia imediato, conforme o disposto no art. 1.º das Disposições Transitórias, a Assembléia Nacional elegeu o Presidente da República para o primeiro quadriênio constitucional que findaria em 3 de maio de 1938 juntamente com a 1.ª legislatura" (CAETANO, 1987, p. 552).

³⁹⁰ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 290.

³⁹¹ "Nós, **os representantes do povo brasileiro**, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um **regime democrático** que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição" (grifo nosso).

O texto constitucional de 1934, embora produzido em um ambiente revolucionário, por vezes autoritário e nem um pouco democrático³⁹², mantém a democracia como regime político e a participação popular como preceito máximo. Na verdade, os revolucionários acreditavam estar representando a vontade popular e implantando um regime pautado na participação do povo. Em vista disso, assim como no preâmbulo, o art. 1.º da Carta Constitucional de 34 também previa a implantação de um governo orientado pelo regime representativo³⁹³.

A representação popular apresenta-se como uma marca na Constituição de 1934. Na verdade, foi inovação do texto constitucional de 34, no seu art. 23, a ampliação da representatividade por meio da previsão de uma nova modalidade de representação política, qual seja, a representação classista. Trata-se da participação de representantes eleitos pelas organizações profissionais, que compreendem as classes dos trabalhadores e dos empregadores, assim como a dos profissionais liberais e a dos funcionários públicos. Sobre essa inovação constitucional, Soares averba³⁹⁴:

Uma das novidades da Constituição de 1934 consistiu na chamada "representação classista", ou seja, a determinação constante do art. 23, segundo a qual a Câmara dos Deputados seria composta de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais, na forma que a lei indicasse.

Registre-se que essa é uma inovação que já se encontrava presente no Código Eleitoral de 1932, de iniciativa do próprio Getúlio Vargas. Assim, por meio da representação classista, amplia-se, pelo menos em princípio, a representação popular, permitindo-se que a classe dos trabalhadores, que configura uma classe de natureza essencialmente popular, tenha maior possibilidade de participação nas

³⁹² A Revolução de 1930 criou um estado de exceção no país. Um Presidente "regularmente" eleito foi deposto e o seu sucessor ignorado. Assumiu o poder um Presidente não eleito, qual seja o líder da revolução. Questiona-se, porém, até que ponto a Revolução de 30 e Getúlio Vargas representavam os anseios da sociedade. E mais: até que ponto se pode falar que o governo implantado e que a forma de instalação tenham sido movidos pelos preceitos democráticos?

³⁹³ Art. 1.º - A Nação Brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de governo, sob o **regime representativo**, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889 (grifo nosso).

³⁹⁴ SOARES, Orlando. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 27.

decisões estatais³⁹⁵. Além, é claro, de se promover a divulgação de uma imagem democrática e, acima de tudo, social do ditador. Leal³⁹⁶ faz a seguinte advertência sobre a representação classista:

Essa bancada é manipulada calculadamente pelo Ministério do Trabalho - que nesse particular exerceu todo o seu poderio através dos sindicatos de classes -, foi, incontestavelmente, a força mais disciplinada com que contou o Governo dentro da Constituinte. [...] era uma força do Governo, para o Governo e pelo Governo. Fora ideada, não há dúvida, com o intuito de garantir a vitória no momento em que se houvessem de jogar as grandes partidas políticas, principalmente as duas predominantes: a aprovação dos atos do Governo Provisório, e a eleição do Presidente da República.

A participação popular e a representação política do povo também encontram proteção no art. 2.º da Constituição Republicana de 1934. De acordo com o referido dispositivo constitucional, "todos os poderes emanam do povo, e em nome dele serão exercidos³⁹⁷". Por meio desse preceito, a Constituição de 34 estabeleceu a titularidade popular do poder, ou seja, determinou a previsão de uma soberania popular. O povo, assim, foi constituído como o titular do poder, da soberania. Em contrapartida, a CR/34 determinou a delegação do exercício desse poder aos representantes políticos, por meio da representação popular.

A determinação da titularidade popular do poder soberano, assim como a ampliação do regime de representação política não são suficientes para caracterizar um governo como essencialmente democrático. Se não houver uma extensa previsão de direitos políticos, a participação popular e a representação política não se podem consolidar. A Constituição de 1934 esforçou-se por manter o rol dos direitos políticos previstos no texto constitucional anterior, porém fez algumas inovações, como a extensão do direito de voto às brasileiras.

³⁹⁵ Embora, em princípio, pareça que a modalidade de representação chamada classista promova uma ampliação da representação popular, na verdade, esse tipo de representação acaba por consolidar um regime sem representatividade, não decorrente do sufrágio popular, e sim de uma classe restrita de pessoas. Trata-se de uma tentativa dos governos autoritários de manter aliados no Poder Legislativo. Nesse sentido: "Foram [os representantes classistas] obscuros representantes sem representatividade, exercitando um mandato desprestigiado, como tribunos parlamentares de segunda classe, uma espécie de versão precursora do senador biônico contemporâneo. A tradição liberal mais forte repulsa aquele corpo estranho, familiar ao Estado social totalitário (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 332).

³⁹⁶ LEAL, 1994, p. 476.

³⁹⁷ Registre-se que foi na Constituição de 1934 que primeiro apareceu a expressão da soberania popular que dispõe que o "poder emana do povo". Cf. PACHECO, 1990, p. 79.

Segundo o art. 108 da Constituição Republicana de 34, a condição de eleitor foi ampliada, tomando-se como referência a Constituição anterior. Foram considerados eleitores os brasileiros maiores de 18 anos. Verifica-se, pois, que se ampliou o eleitorado, uma vez que a idade mínima para se alistar como eleitor reduziu de 21 anos para 18 anos de idade. Além disso, uma considerável ampliação do eleitorado decorreu essencialmente da possibilidade de alistamento das mulheres. A previsão constitucional do voto feminino, já incorporado ao Código Eleitoral, trouxe avanços para o regime democrático brasileiro.

Ao lado de positivas inovações democráticas, como o voto feminino, percebe-se, no texto constitucional de 1934, a permanência de preceitos conservadores e autoritários, que inibem a prática de uma efetiva democracia. Foi mantida a proibição de exercício do direito de voto aos analfabetos e aos mendigos. O art. 108, parágrafo único, não fez referência direta aos analfabetos, porém proibiu que se alistassem os indivíduos que não sabiam ler e escrever. A previsão foge dos preceitos democráticos, porque estabelece uma condição intelectual para o exercício do voto. Acerca da matéria, Ribeiro³⁹⁸ é enfático ao afirmar:

Mesmo composta por um eleitorado consideravelmente maior, por um eleitorado que o voto feminino tornava qualitativamente melhor, a Constituinte de 33/34 não deu o passo seguinte, que seria o voto do analfabeto (grifo nosso).

Outra referência democrática, pelo menos em tese, foi registrada no art. 52 da Constituição Republicana de 1934. O referido dispositivo constitucional estabeleceu o sufrágio direto, repetindo o disposto na Constituição de 1891, que, no entanto, em 1930, havia perdido aplicação, em virtude da viciada sucessão presidencial e da abusiva determinação de interventores estatuais. Assim, os ocupantes dos cargos de Presidente da República, Deputado, Senador e Governador de Estado seriam eleitos de forma direta, ou seja, por meio de eleitores populares.

A Câmara dos Deputados teve a sua composição advinda da Assembléia Constituinte, que fora eleita diretamente pelo povo, em razão da sua conversão em casa legislativa ordinária. Embora prevista na Carta de 1934 a realização de eleições

³⁹⁸ RIBEIRO, 1987, p. 74.

diretas, os demais cargos foram ocupados por candidatos eleitos de forma indireta, seja pela Assembléia Federal, no caso do Presidente, seja pelas Assembléias Estaduais, no caso dos Senadores e Governadores de Estado.

Percebe-se, assim, que o texto constitucional de 1934 apresentava uma preocupação democrática apenas aparente. Embora formalmente previsto o sufrágio universal e direto, a prática constitucional apresentava-se bastante diversa. O sufrágio realmente não era universal. Os analfabetos e os mendigos não podiam alistar-se, não sendo, pois, considerados eleitores. Ademais, o sufrágio não se apresentava direto, pois não houve eleições diretas para a Presidência da República, para o Senado, nem para os governos estaduais.

Como visto, a expressão democracia, utilizada ao longo da Constituição de 1934, representa nesse texto uma mera previsão, um simples cumprimento das formalidades exigidas na elaboração de uma Carta Constitucional. Não constitui uma efetiva preocupação do Governo Provisório, cujo objetivo fundamenta-se no fim da hegemonia política dos paulistas e na implantação do domínio varguista. Getúlio Vargas almejava destituir o poder de uma restrita classe política, para impor o seu poder político pessoal.

Mais uma vez, a democracia apresenta-se apenas como um regime político previsto no texto constitucional. A Constituição Republicana de 1934, embora apresente algumas inovações em direção a um efetivo regime democrático³⁹⁹, manteve-se presa a uma dimensão estritamente política da democracia. Representa, unicamente, a veiculação de uma imagem democrática de Estado, ou seja, a divulgação de uma aparente preocupação do Estado com a participação popular, já que o fim precípua do governo é a permanência no poder.

³⁹⁹ A título de recordação, vale registrar os seguintes avanços: a ampliação do direito de voto às mulheres e a criação da ação popular, que possibilitava ao cidadão pleitear a nulidade de atos abusivos lesivos aos patrimônios federal, estadual e municipal. Tais instrumentos ainda não representavam uma efetiva preocupação garantista da participação popular nas decisões do Estado. Isso só será possível com o advento da Constituição de 1988.

4.1.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

4.1.4.1 Fatos políticos

O período da história brasileira que envolve a Constituição de 1937 foi marcado por fatos políticos sem precedentes. Foi um momento de grande instabilidade política no País, em que o autoritarismo fez-se presente e forte. Na verdade, representou a última ação de um movimento ditatorial que se iniciou na Revolução de 1930. Pode-se destacar como personagem fundamental nessa história Getúlio Vargas, o grande líder revolucionário e o marcante líder ditatorial. Sem esse personagem, essa parte da história não teria acontecido.

A Revolução de 30 e a conseqüente implantação do Governo Provisório já foram destacadas em ponto anterior. Assinalam-se os episódios imediatamente posteriores à promulgação da Constituição de 1934 até a outorga da Constituição de 1937. Nesse interregno, deve-se destacar um fato político de suma importância, qual seja, a instalação do Estado Novo, nome dado a uma situação político-jurídica de exceção, que foge dos parâmetros da legalidade e da legitimidade e, essencialmente, dos preceitos democráticos.

4.1.4.1.1 *Implantação do Estado Novo*

Imediatamente após a promulgação da Constituição Republicana de 1934, ou seja, no dia seguinte a esse ato, a Assembléia Constituinte de 1933, de forma indireta, elegeu Getúlio Vargas, o então líder do Governo Provisório, Presidente da República, com mandato até 03 de maio de 1938, ficando impedido de concorrer à reeleição⁴⁰⁰. Contudo, antes mesmo do prazo final do seu mandato, Getúlio deparou

⁴⁰⁰ Na verdade, por determinação da Resolução n.º 5, aprovada em sessão legislativa realizada no dia 13 de julho de 1934, Getúlio Vargas seria mantido na Presidência da República, como chefe do Governo Provisório, exercido no período compreendido entre a eleição e a posse do Presidente eleito. Assim dispunha a referida resolução, em seu art. 1º: "Exercerá as funções de Presidente da República, até a posse do Presidente eleito, o atual chefe do Governo Provisório [Getúlio Vargas], assumindo o cargo, na sua falta ou impedimento, o Presidente da Assembléia Nacional". Cf. BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 303.

com algumas mobilizações político-sociais que determinaram a implantação de um regime de governo fundamentalmente autoritário.

Irrrompe, em 27 de novembro de 1935, um levante de natureza esquerdista liderado por Luís Carlos Prestes. As mobilizações iniciaram-se em uma unidade do Exército, na Praia Vermelha, no Rio de Janeiro, tendo alcance em outros Estados, como o Rio Grande do Norte, onde os revoltosos chegaram a ocupar a sede do Governo, na capital Natal⁴⁰¹. Esse movimento ficou conhecido como Intentona Comunista.

O Governo preocupado com os levantes comunistas, com o apoio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decretou o estado de guerra. Teve como base o Decreto Legislativo n.º 6, de 18 de dezembro de 1935, que formulou três emendas constitucionais, que alteraram o texto constitucional de 34 e que permitiram a declaração da "comoção intestina grave", uma espécie de estado de sítio, só que com efeitos muito mais graves, como a suspensão de qualquer garantia constitucional. Assim se deu a repressão aos movimentos esquerdistas.

O Governo, contudo, não considerou a decretação do estado de guerra suficiente para a estabilidade política do país. Assim, passados quase dois anos em ambiente de constantes conflitos político-sociais, Getúlio Vargas, no intuito de conter essas mobilizações contrárias ao seu governo e percebendo a proximidade da campanha eleitoral sucessória, tomou medidas drásticas, marcadas por extremo autoritarismo. Em 10 de novembro de 1937, outorgou uma Carta Constitucional que lhe garantia a permanência no poder e instaurou um regime ditatorial, que ficou conhecido como Estado Novo, ou Estado Nacional. Sobre esse lastimável evento, Iglésias⁴⁰² registra:

Como o mandato de Getúlio termina em 38, projeta-se a campanha sucessória, com duas candidaturas - a apresentada pelo oficialismo, com José Américo de Almeida, e a dita de oposição, com Armando de Sales Oliveira. Os integralistas também entram em cena, com a do chefe Plínio Salgado. A trama é bem articulada pelo Presidente, com vistas a seu objetivo continuísta. E vem o golpe de 10 de novembro de 37. Articulado pelo Catete, com apoio de seus ministros e governadores, de políticos e quartéis, parte ponderável das Forças Armadas e da Igreja, o golpe tem pálidos protestos e coloca a nação entre muitas outras que negam a representação do povo em instituições tidas como obsoletas, no ritmo dos governos autoritários.

⁴⁰¹ SOARES, 2000, p. 29.

⁴⁰² IGLÉSIAS, 1985, p. 52.

Na verdade, verifica-se que Getúlio Vargas objetivava permanecer no poder. Em vista disso, a campanha eleitoral sucessória que se aproximava apresentava-se como verdadeiro obstáculo à implementação dos seus planos. Então, sob a alegação de estabelecer um novo cenário político para o Brasil e de expurgar qualquer manifestação comunista que se apresentava, Getúlio deu um golpe de Estado. Conferiu ao Brasil a denominação de Estado Novo, no intuito de provocar o sentimento de inovação e de promover a sua figura como o grande mobilizador.

Sob o pretexto de promover modificações políticas, sociais, econômicas e, sobretudo, jurídicas no país e de abafar as mobilizações contrárias ao seu governo ditatorial, tomou diversas medidas autoritárias, como a dissolução do Congresso Federal (Câmara e Senado), a revogação da Constituição de 1934 e a imposição de um novo texto constitucional, a Constituição de 1937, que, na realidade, não apresentou efetiva aplicação jurídica⁴⁰³. Nesse sentido, oportuno colacionar o seguinte trecho:

Apoiando-se, num primeiro momento, nos integralistas, o então Presidente constitucional do Brasil, vendo aproximar-se a hora da sucessão e diante do clima ideológico exaltado (confira-se o preâmbulo da Constituição de 37), preparou e executou um verdadeiro golpe de Estado, cedendo ao apego, que sempre demonstrou, ao exercício do poder. A 10 de novembro de 1937, com o apoio das Forças Armadas, derrubou a ordem jurídica então vigente e outorgou uma nova Constituição ao País, com traços autoritários explícitos⁴⁰⁴.

O regime ditatorial implantado por Getúlio Vargas vigorou por muitos anos, aproximadamente oito anos. Somente no ano de 1945, seus atos começam a ser questionados, e uma mobilização social reivindica o retorno do governo democrático⁴⁰⁵. Assim, no intuito de amenizar os lamentáveis efeitos da ditadura e de apresentar posturas mais democráticas, o Governo decretou a Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945, que revogava diversos artigos constitucionais de

⁴⁰³ "Os altos comandos pronunciaram-se pela abolição da Constituição de 1934 e sua substituição oportuna por outra mais adequada às circunstâncias. [...] Em 10 de novembro a tropa encerrou a Câmara dos Deputados e o Senado. [...] Nessa noite, o Presidente GETÚLIO VARGAS difunde pela Rádio uma 'Proclamação ao Povo Brasileiro', em que justifica a substituição da Constituição de 1934 por outra [...]" (CAETANO, 1987, p. 566).

⁴⁰⁴ SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 51-52.

⁴⁰⁵ "[...] chegou a tal ponto o governo com seus desmandos, que os governados, não mais suportando a carga ditatorial que lhes era imposta, passaram a exigir radicais mudanças. Tal era o desrespeito do governo pelas normas constitucionais que acabou por despertar no povo brasileiro o imbatível anseio pela volta ao regime democrático" (ALVES, 1985, p. 47).

natureza autoritária e determinava a fixação da data para as eleições gerais⁴⁰⁶. As reformas ao texto constitucional foram assim relatadas:

Deixamos para um proposital destaque a Lei Constitucional n.º 9, emitida em 28 de fevereiro de 1945, que reformou, mais extensa e profundamente, a Constituição, com o **declarado objetivo de criar condições para o funcionamento do sistema dos órgãos representativos**. Vinha essa lei precedida de justificativas que já indicavam o seu principal conteúdo, a começar pela que reconhecia que o processo indireto para a eleição do Presidente da República e do Parlamento não só retardaria a desejada complementação das instituições, como privaria aqueles órgãos de seu principal elemento de força e decisão, que era o mandato notório e inequívoco da vontade popular [...] ⁴⁰⁷ (grifo nosso).

As medidas tomadas por Vargas, porém, não foram suficientes para conter as mobilizações em prol do retorno à democracia⁴⁰⁸. Então, no dia 29 de outubro de 1945, o Presidente Getúlio Vargas foi deposto, pelas Forças Armadas, assumindo o Governo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares⁴⁰⁹, que logo providenciou a realização das eleições presidenciais, bem como a convocação de eleições para a composição da futura Assembléia Constituinte, que promulgaria a Constituição de 1946.

⁴⁰⁶ "Pressionado por todas essas circunstâncias, o ditador marcou eleições (Lei Constitucional n.º 9), mas, ao mesmo tempo, como era de seu feitio, procurou ganhar tempo, agitando as massas, contribuindo, para isso, o Decreto-Lei n.º 8.063 que mandou fossem procedidas todas as eleições na mesma data, objetivando o tumulto e certamente adiar as eleições para a Constituinte, uma vez que determinava aos futuros Governadores, a serem eleitos, outorgassem Constituições para os respectivos Estados (CUNHA, Fernando Whitaker da. **Política e liberdade**: história constitucional e direito político. Rio de Janeiro: Borsoi S.A., 1975. p. 34).

⁴⁰⁷ PACHECO, 1990, p. 88.

⁴⁰⁸ Várias foram as tentativas democráticas, como a eleição direta dos membros da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e a do Presidente da República. Nesse sentido, cf. CAETANO, 1987, p. 576.

⁴⁰⁹ Cf. SOARES, 2000, p. 31.

4.1.4.2 Texto constitucional

Não restam dúvidas de que a Carta Constitucional de 1937 apresenta um conteúdo autoritário e reacionário. As próprias circunstâncias políticas e sociais de sua implantação⁴¹⁰ demonstram uma despreocupação do Governo em instituir um regime democrático. Os preceitos veiculados pela democracia permaneceram formalizados no texto constitucional, mas substancialmente menosprezados pelos governantes. Sobre a decretação do Estado Novo e a implantação da nova Constituição, Jacques⁴¹¹ disserta:

Em 10 de novembro de 1937, o Presidente da República, GETÚLIO VARGAS, alegando que "a paz política e social estava profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem" e pela "extremação de conflitos ideológicos", que "colocavam a nação sob a funesta iminência da guerra civil", decretou, "com apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional", uma "Constituição", que manteve as conquistas econômico-sociais da de 1934, mas restringiu as políticas.

Vários são os dispositivos constitucionais que reforçam a idéia de um formalismo democrático. Já no preâmbulo, a Constituição Republicana de 1937 retrata essa intenção governamental meramente propagandista da democracia. Por meio desse elemento constitucional preambular⁴¹², o Presidente da República assumia a tarefa de atender às legítimas aspirações do povo brasileiro, que se encontrava profundamente perturbado por conhecidos fatores de desordem.

Verifica-se, pois, que a mera referência ao atendimento às aspirações do povo brasileiro constitui uma estratégia de incluir, pelo menos formalmente, o povo como legítimo propulsor das mudanças e como real motivador das decisões a serem tomadas pelo Governo. Diante do cumprimento de uma formalidade constitucional, o povo aparece em posição de destaque no preâmbulo da Constituição. Trata-se,

⁴¹⁰ A Constituição de 1937 é classificada como outorgada, pois não constitui resultado do trabalho de uma Assembléia Constituinte. Na verdade, foi elaborada por Francisco Campos, um político mineiro de conhecido corte reacionário e autoritário, sob a supervisão direta do Presidente da República. Cf. IGLÉSIAS, 1985, p. 53. Nesse mesmo sentido, Franco preleciona: "Os modelos usados por Francisco Campos foram os das Constituições ditatoriais e anticomunistas da Europa. O Presidente era o poder praticamente absoluto, o Supremo Tribunal ficava anulado como poder político, as garantias individuais reduziram-se a nada. O poder pessoal desceu sobre a nação escravizada" (FRANCO, 1981, p. 127).

⁴¹¹ JACQUES, 1956, p. 94.

⁴¹² CUNHA, 1975, p. 32.

contudo, de uma aparente solução democrática para uma real intenção autoritária do Governo⁴¹³.

É possível, também, verificar-se uma referência ao povo brasileiro no art. 1º da Carta Constitucional de 1937⁴¹⁴. O respectivo dispositivo constitucional dispõe que na República brasileira, o poder político emana do povo, sendo exercido em seu nome e para o seu bem-estar, a sua honra, a sua independência e a sua prosperidade. Segundo o texto constitucional, a titularidade do poder político no Brasil pertence ao povo, sendo o seu exercício conferido aos representantes políticos.

Note-se que a Constituição de 1937 seguiu a mesma disposição política das constituições anteriores. Assim, pode-se corroborar, com a leitura do seu art. 1.º; que o texto constitucional de 37 persistiu em adotar o regime político democrático-representativo e em assumir uma dimensão essencialmente política da democracia⁴¹⁵, ainda que juridicizada.

Não restam dúvidas, porém, de que se trata de uma previsão democrática superficial, formal, uma vez que a democracia não se manifesta como tema de fundo para as disposições constitucionais, mas sim como mera propaganda continuísta para as ações estatais⁴¹⁶. Assim também se manifestaram Bonavides e Andrade:

Ao enunciar em seu art. 1.º que o poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade, a Constituição de 37 desmentiu-se ao afastar-se do estado

⁴¹³ "Quem redigiu a Carta de 1937 foi um dos grandes constitucionalistas brasileiros, de feição autoritária, Francisco Campos, que teoriza e justifica o Estado Novo como 'a democracia em busca de César', concluindo que o 'regime político das massas é a ditadura. A única forma natural de expressão da vontade das massas é o plebiscito, isto é, voto-aclamação, apelo, antes do que escolha. Não o voto democrático, expressão relativista e cética de preferência, de simpatia, do poder-que-sim pode-ser-que-não, mas a forma unívoca que não admite alternativas, e que traduz a atitude da vontade mobilizada para a guerra" (SILVA, 2000, p. 101).

⁴¹⁴ Art. 1.º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse de seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade.

⁴¹⁵ A Constituição de 1937 não faz nenhuma referência direta ao termo *democracia*. Apenas apresenta uma falsa intenção democrática. Cf. SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 54.

⁴¹⁶ Nesse sentido: "Não passou a carta de 1937 de engôdo, destinado, pura e simplesmente, a disfarçar regime ditatorial em toda a amplitude do conceito. Destituída de sinceridade, aquela carta teve existência apenas no papel" (FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 108).

democrático com o cancelamento das eleições, e extinção dos partidos, o fechamento do Congresso e outras medidas marcadamente autoritárias⁴¹⁷.

A tendência do texto constitucional de 37 em assumir uma postura meramente formal da democracia, sem preocupações essencialmente democráticas, corrobora a sua classificação na dimensão política da democracia. A Carta Constitucional de 1937 estabelece a democracia, embora de forma indireta, como o regime político a ser adotado pela República brasileira, por exemplo, ao determinar que o poder político pertence ao povo, que o exercerá por meio dos seus representantes políticos.

Contudo, diversos instrumentos jurídicos previstos no texto constitucional não retratam uma efetiva preocupação estatal com o estabelecimento do regime democrático, nem mesmo com a mobilização de uma participação direta do povo nas decisões estatais e, sobretudo, com a sua atuação indireta por meio dos representantes populares. A representação política assume a posição de titularidade do poder, isto é, aqueles designados para representar e exercer o poder, em nome e no interesse do povo, assumem o papel de verdadeiros titulares do poder.

Essa situação pode ser constatada por meio da análise do art. 73 da CR/37. Segundo o referido dispositivo constitucional, o Presidente da República constitui a autoridade suprema da Nação⁴¹⁸. Com isso, pode-se perceber que, embora o povo seja considerado no texto constitucional como o titular do poder político, verdadeiramente era o Presidente da República quem exercia a autoridade máxima no país⁴¹⁹. Era insignificante a participação da grande massa popular, e a única e exclusiva participação permitida era a do Presidente-ditador⁴²⁰.

⁴¹⁷ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 348.

⁴¹⁸ Cf. ALVES, 1985, p. 40 e CAETANO, 1987, p. 574.

⁴¹⁹ **"O Presidente da República não era apenas o titular, o chefe ou a maior autoridade do Poder Executivo: como os soberanos de direito divino, ele era a 'autoridade suprema do Estado'.** Nessa qualidade, o Presidente coordenaria a atividade dos órgãos representativos de grau superior (o que quer que isso fosse: dá a impressão de que ele seria uma espécie de maestro regente desse parlamento vasectomizado que não tinha poderes nem para deliberar a posteriori sobre decretos-lei)" (RIBEIRO, 1987, p. 98-99, grifo nosso).

⁴²⁰ "A geração autoritária se reunia em torno de um princípio básico: a organização, naquele momento da história brasileira, e que era considerada mais importante e urgente que a participação. Esse princípio, adotado pela Constituição de 37, foi utilizado por Getúlio Vargas em próprio benefício, ou seja, a participação foi tão limitada que passou a ser exclusiva do Presidente, eufemismo para o que se deveria chamar propriamente de ditador" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 337-338).

Tendo diante dos olhos êsses exemplos, e mercê da carta política que outorgou ao Brasil, **erigiu-se o Presidente da República em autoridade suprema do Estado**. Atribui-se poder para coordenar a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirigindo a política legislativa de interesse nacional e superintendendo a administração do país⁴²¹ (grifo nosso).

No intuito de possibilitar uma atuação autônoma e, por que não dizer, exclusiva do Presidente da República, o próprio texto constitucional traz algumas prerrogativas abusivas, que indicam a natureza autoritária dessa função. Os arts. 74 e 75 da CR/37, por exemplo, estabeleceram como uma das diversas prerrogativas conferidas ao Presidente da República a de poder dissolver a Câmara dos Deputados. Claro está que tal competência fere os princípios democráticos e, em especial, o princípio da separação dos poderes, pois torna preponderante a função exercida pelo Poder Executivo⁴²².

Verifica-se, então, que o Poder Legislativo encontrou-se numa situação desfavorável, sendo exercido, quando isso ocorria, de forma restrita e controlada. O Conselho Federal, por exemplo, nome dado ao Senado Federal atual, era presidido por um Ministro de Estado, indicado e nomeado pelo Presidente da República. Além disso, o próprio Conselho era composto por membros nomeados pelo Poder Executivo unicamente. Sobre o desequilíbrio entre os poderes, Bonavides e Andrade⁴²³ destacam:

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. [...] A Constituição de 37 não respeitou nem mesmo seu próprio texto, concentrando direitos numa única pessoa (o Presidente).

A função legislativa, símbolo da democracia representativa, via de regra exercida pelo Poder Legislativo, foi usurpada pelo Poder Executivo. Na verdade, o próprio Presidente da República, independente de autorização, recebia competência legislativa para expedir decretos-lei que tratassem de matérias específicas da União⁴²⁴. Durante todo o Estado Novo, o Presidente da República gozou dessa

⁴²¹ FERREIRA, 1954, p. 102.

⁴²² Oportuno destacar que o texto constitucional de 1937 substituiu a expressão *Poder Executivo* pela designação *Presidente da República*. Cf. ALVES, 1985, p. 41; FRANCO SOBRINHO, 1970, p. 54.

⁴²³ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 339.

⁴²⁴ Cf. RIBEIRO, 1987, p. 98.

prerrogativa legislativa e dela valeu-se para anular atos de responsabilidade dos demais poderes. Acerca da matéria, Cunha⁴²⁵ enfatiza:

Em seu art. 180 a Constituição determinava: "Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União". Como jamais se reuniu o Poder Legislativo, o Presidente gozou de ampla capacidade normativa, anulando através dos referidos decretos, por exemplo, decisões de Tribunais, relativamente à inconstitucionalidade de leis.

Um último dispositivo constitucional confirma o desprestígio da participação popular. O art. 187 da CR/37 dispunha que a referida Constituição deveria ser submetida a um plebiscito⁴²⁶ nacional no intuito de ser aprovada ou rejeitada pela população. O plebiscito, contudo, nunca foi realizado, e o povo brasileiro não teve a oportunidade de confirmar, por meio do voto, o conteúdo constitucional apresentado⁴²⁷. Isso demonstra, mais uma vez, a natureza essencialmente autoritária e artificial da Constituição outorgada em 1937. Sobre esse desrespeito constitucional, tem-se:

A primeira fraude constitucional estava precisamente no dispositivo que condiciona a manutenção da Lei Maior à manifestação plebiscitária da Nação. Esta, jamais se efetivou. O compromisso constava do art. 187 das Disposições Transitórias que assim dispunha: "Art. 187. Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República"⁴²⁸.

No que se refere à Constituição da República de 1937, não foi cumprida a condição necessária à sua existência, qual seja, a realização de um plebiscito, que possibilitasse o acesso do povo ao texto constitucional proposto⁴²⁹. Ao invés de permitir uma ampla participação popular, as medidas governamentais foram no sentido de restringi-la, ao ponto de sacrificar-se a própria existência jurídica e formal do documento constitucional.

⁴²⁵ CUNHA, 1996, p. 71.

⁴²⁶ Registre-se que não se trata propriamente de um plebiscito. Na verdade, o instrumento de participação popular exigido pela Constituição de 1937 consiste em um referendo, pois convoca a população apenas para uma confirmação do texto constitucional já elaborado. O plebiscito constitui um instrumento prévio de participação popular, utilizado antes mesmo da elaboração de um ato normativo. Situação que não ficou demonstrada. Nesse sentido, cf. CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 3. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 114 e DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 153-154.

⁴²⁷ Como anteriormente consignado, a Constituição Republicana de 1937 jamais vigorou, pois o requisito necessário à sua imediata vigência, qual seja, a realização de um plebiscito, não foi cumprido. Nesse sentido: CAETANO, 1987, p. 575.

⁴²⁸ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 346.

⁴²⁹ Cf. CUNHA, 1975, p. 32; IGLÉSIAS, 1985, p. 54-55.

Pode-se afirmar, assim, que a Constituição de 37 não foi corroborada pelo povo por meio do plebiscito exigido. Os argumentos para tal assertiva são vários, mas a justificativa para a não realização do plebiscito está clara: após a sua realização, deveriam ser convocadas eleições parlamentares e presidenciais, configurando-se o fim do mandato eletivo do Presidente da República e das suas competências normativas. Discorrendo sobre esse fato histórico, Alves⁴³⁰ é concludente:

A Carta fundamental de 1937 prescreveu em seu artigo 187 que sua vigência iniciava-se em 10 de novembro de 1937, data em que fora decretada. Dizia mais, que seria submetida a plebiscito nacional regulável por decreto do Presidente da República. Acontece, porém, que esse plebiscito jamais se realizou. E uma das razões desse esquecimento proposital, estava em que, após sua realização, haveriam de ser marcadas as eleições ao Parlamento Nacional e o mandato do Presidente da República chegaria ao fim, como previsto no artigo 175 da Constituição [...] A par disso, a não realização do plebiscito fez exsurgir uma trágica conclusão sobre a Carta de 1937: ela nunca existiu e o Presidente da República, por isso, exerceu ao seu tempo, um *governo de fato*.

Verifica-se, desse modo, que a Constituição brasileira de 1937 não constituiu retrato fiel da sociedade que regulava, ou seja, não acompanhava os valores sociais de sua época. Constituiu um documento particular, de poucos interessados, de uma classe política despreocupada com as necessidades coletivas e com o interesse geral. Não representou um instrumento popular⁴³¹, pois não permitiu, nem previu nenhuma espécie de participação do povo nas decisões estatais; ao contrário, impôs pela força as decisões tomadas.

⁴³⁰ ALVES, 1985, p. 45-46.

⁴³¹ "Não chegou a carta de 1937, em verdade, a adquirir foros constitucionais. Não os alcançou por faltar-lhe o alento que somente lhe poderia ter vindo de ter sido elaborada pelo povo brasileiro. Não resultou da observância e aprimoramento dos princípios constitucionais pelos quais ele sempre se orientou e se regeu. Não surgiu dele, exprimindo-lhe as aspirações e sentimentos nítida e tradicionalmente democráticos" (FERREIRA, 1954, p. 109).

4.2 DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A dimensão política da democracia, embora reducionista e insuficiente para a realidade social de hoje, foi necessária ao desenvolvimento das instituições político-democráticas no Brasil. Como parte integrante de um processo, a democracia como regime político situa-se numa posição preliminar, pois se apresenta logo no início do processo democrático. A análise das Constituições brasileiras de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937 demonstra que a democracia no Brasil constituiu um processo construtivo, que se foi formando ao longo dos anos.

Após essa fase preliminar de implantação de uma opção política democrática, torna-se necessária a ampliação da democracia. Com efeito, a democracia, num segundo momento, assume uma dimensão jurídica, ou seja, a democracia é qualificada como um direito fundamental do homem. Nesse momento, uma vez consolidada a sua natureza estritamente política, que a qualifica como regime político, a democracia transfigura-se em um direito, mais propriamente em um direito fundamental, essencial.

A análise dos textos constitucionais de 1946, de 1967 e de 1969 permite visualizar essa nova modalidade de democracia: democracia como direito fundamental. As cartas constitucionais anteriores⁴³² preocupavam-se unicamente em determinar a implantação de um regime político democrático, mais precisamente, de uma democracia representativa. Nesse momento, contudo, o regime democrático passa a ser uma certeza, a tal ponto que estende as suas reivindicações a outros ramos que não somente o político, mas, sobretudo, o jurídico.

A participação popular, então, deixa de ser mero instrumento político de solidificação do regime democrático e passa a incorporar uma dimensão jurídica da democracia. Desse modo, a participação do povo nas decisões estatais passa a configurar um direito inerente a todo indivíduo, isto é, um direito fundamental. O sufrágio universal, por exemplo, manifesta-se como um direito conferido a todo cidadão brasileiro.

⁴³² À exceção da Constituição brasileira de 1937, que implantou um regime ditatorial, totalmente descompromissado com as reivindicações democráticas e populares.

4.2.1 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

4.2.1.1 Fatos políticos

A Constituição de 1946 marca um período de transição na história constitucional brasileira, e por que não dizer, no processo democrático brasileiro⁴³³. Constitui, pois, o momento de inauguração da segunda fase desse processo rumo à efetiva democracia. A dimensão política da democracia, encontrada nas constituições anteriores, abre espaço para a dimensão jurídica. O regime político democrático já constitui ponto pacífico para a classe política. Resta, agora, incorporar essa visão na consciência popular.

Esse processo de democratização reivindica a plena participação popular nas decisões estatais. Ressalte-se que a Constituição de 1946 não se apresenta suficiente para promover a participação do povo em sua plenitude. Ela, porém, representa o primeiro passo para a aceitação da democracia como um elemento fundamental ao cotidiano popular brasileiro. Essa incorporação democrática encontra, na Constituição de 46, o cenário perfeito para a sua consolidação. Efetivamente, a democracia assume nesse período a natureza de direito fundamental.

⁴³³ Alguns autores não aceitam a qualificação desse momento como o período de redemocratização do Brasil. Justificam tal postura no fato de que a redemocratização induz a idéia de que no Brasil já tivesse havido um período de democratização. Afinal, redemocratizar significa democratizar novamente. O que para esses autores não pode ser vislumbrado nos períodos anteriores a 1946. Nesse sentido, tem-se a seguinte lição: "Falar em redemocratização pressupõe que tenha havido antes a democracia. A rigor, no entanto, até o regime da Constituição de 1946, pelo que se está vendo desta exposição, o Brasil não tivera regime democrático. Teve algumas instituições formais do regime representativo, mas a realidade é que o país viveu regimes elitistas de natureza oligárquica. Então a redemocratização corresponde à reconstitucionalização, de vez que no período ditatorial não se pode dizer que tenha havido um regime constitucional. Havia uma semântica constitucional, um instrumento formalmente idêntico a uma Constituição, mas em verdade era um instrumento do arbítrio, da força, do autoritarismo" (SILVA, 2000, p. 101). Acredito, ao contrário, que o Brasil, nos períodos anteriores à Constituição de 1946, apenas não havia assumido uma visão amadurecida, solidificada da democracia. Não se sustenta, no entanto, a afirmativa de que no Brasil, antes de 1946, não havia democracia. Na verdade, o período anterior ao ano de 1946 constitui a primeira fase do processo democrático brasileiro, que, embora lento, estava sendo construído sobre bases sólidas.

A contextualização histórica, por sua vez, colabora para a compreensão dessas modificações conceituais e, acima de tudo, para o entendimento da mudança da consciência política e popular. A retirada de Getúlio Vargas do comando do país e a extinção dos seus poderes institucionais demonstram uma reforma radical na política brasileira, embora mais tarde, em 1950, ele retorne à Presidência da República por meio do voto popular. Os fatos políticos aduzidos a seguir revelam os acontecimentos regidos durante o período de vigência da Constituição republicana de 1946.

4.2.1.1.1 *Deposição de Getúlio Vargas*

Consoante explicitado anteriormente, após um longo período de governo ditatorial, as ações autoritárias de Getúlio Vargas começaram a ser questionadas. No intuito de abafar as mobilizações contra o seu governo e de salvaguardar a sua continuidade no poder, Vargas editou a Lei Constitucional nº. 9, de 28 de fevereiro de 1945, que tinha como objeto a alteração de diversos artigos da Constituição de 1937 e a convocação de eleições gerais para parlamentares federais e para Presidente da República.

Uma das providências previstas pela Lei Constitucional nº. 9 foi a determinação das eleições para o Congresso Nacional, órgão que não funcionou enquanto esteve vigente a Constituição de 1937. O Congresso seria eleito para cumprir funções ordinárias, ou seja, para elaborar apenas atos normativos. Não exerceria o poder constituinte originário, que lhe atribui a função de elaborar um novo texto constitucional, assumindo, assim, a natureza de Congresso Constituinte. Mais uma vez, Getúlio apresenta-se omissos diante da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte.

O precitado estatuto ditatorial determinava, então, a data das novas eleições tanto para Deputados Federais e Senadores quanto para Presidente da República. A data prevista para as eleições foi o dia 02 de dezembro de 1945. Percebendo que a realização de novas eleições era inevitável, Vargas promoveu a candidatura do

General Eurico Gaspar Dutra, seu Ministro da Guerra, que disputou a campanha juntamente com o candidato oposicionista, Eduardo Gomes.

Contudo, o cenário político de então tornava-se insustentável, e a espera pela eleição presidencial agravava ainda mais a situação. Assim, no dia 29 de outubro de 1945, um mês antes das eleições, o Presidente da República à época foi deposto por meio do golpe militar e a Presidência foi entregue, de forma temporária, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro José Linhares⁴³⁴. Assim, o Poder Judiciário assume a Presidência até a eleição e a posse do novo Presidente. Sobre a deposição e a sucessão presidencial, Cunha⁴³⁵ consigna:

Vargas foi deposto em outubro de 1945. Em seu lugar foi colocado, pelas Forças Armadas, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, em homenagem a uma tradição de nosso direito constitucional, rompida pela Carta de 1937, que incumbira o Conselho Federal, um órgão inexistente, de escolher o Presidente provisório. José Linhares, com as leis constitucionais que baixou (vinte e uma ao todo foram as emendas sofridas pela Constituição), possibilitou uma transição tranqüila para a forma democrática, presidindo as eleições de 20 de dezembro de 1945 que sufragaram o General Eurico Gaspar Dutra [...].

Com a sucessão presidencial, o Ministro José Linhares conferiu interpretação diversa da apresentada por Getúlio Vargas nos considerandos sobre a convocação das eleições ao Congresso Nacional, em que o Presidente confirmava a sua natureza de Parlamento ordinário. A posição de Linhares foi corroborada pelo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, que interpretou como Constituinte o poder conferido ao futuro Parlamento a ser eleito. Acerca da interpretação em direção à Constituinte, tem-se a seguinte lição de Silva⁴³⁶:

Essas marchas e contramarchas, no entanto, refletiram um movimento nacional na direção constituinte. Começou que o Tribunal Superior Eleitoral interpretou como sendo constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional 9/45, a Nação iria outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro de 1945. Com fundamento nessa interpretação, o Governo Linhares editou a Lei Constitucional 13, de 12.11.1945, para estabelecer que **os representantes a serem eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reuniriam no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil** (grifo nosso).

⁴³⁴ Cf. SOARES, 2000, p. 31; SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 57.

⁴³⁵ CUNHA, 1996, p. 79-80.

⁴³⁶ SILVA, 2000, p. 102.

Nas eleições de 02 de dezembro de 1945, portanto, o povo iria conferir ao Congresso Nacional a competência de Assembléia Constituinte. Nesse sentido, o Governo Provisório editou a Lei Constitucional nº. 13, em 12 de novembro de 1945, no intuito de conferir aos parlamentares eleitos o poder de elaborar uma nova Constituição para o Brasil. Eles exerceriam esse poder, sessenta dias após as eleições, no Distrito Federal, quando se reuniriam em Assembléia Constituinte.

4.2.1.1.2 *Assembléia Constituinte*

Realizadas as eleições parlamentares, instalou-se a Assembléia Constituinte em 02 de fevereiro de 1946⁴³⁷, no Palácio Tiradentes, edifício da Câmara dos Deputados, no Rio de Janeiro⁴³⁸. As eleições foram para a composição de um Parlamento bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que apenas se fundiram em plenário para a composição de uma Assembléia Constituinte responsável pela elaboração de uma nova Constituição brasileira.

Uma vez instalada a Assembléia Constituinte, os parlamentares elegeram para Presidente do órgão Fernando Melo Viana; e para Vice-Presidente, Otávio Mangabeira⁴³⁹. Edificaram o regimento interno da Assembléia e, no mesmo momento, designaram os membros da "Grande Comissão"⁴⁴⁰, incumbida da elaboração do projeto de Constituição. Como presidente da Comissão estava Nereu Ramos; e como Vice-Presidente, Prado Kelly. Destaque-se que tal comissão foi mais tarde subdivida em dez subcomissões no intuito de otimizar os trabalhos. É o que relata Jacques⁴⁴¹:

[..] a Assembléia elegeu a sua mesa diretora: Senador FERNANDO DE MELO VIANA, presidente; Senador GEORGINO AVELINO, 1.º secretário; Deputado LAURO LOPES, 2.º secretário; Deputado LAURO MONTENEGRO, 3.º secretário; e Deputado RUI ALMEIDA, 4.º secretário. Elaborado o Regimento Interno, foi, em sessão de 10

⁴³⁷ Registre-se que, antes da instalação definitiva, houve uma instalação provisória da Assembléia Constituinte, em 01 de fevereiro de 1946, sob a presidência do Ministro Valdemar Falcão, então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Cf. JACQUES, 1956, p. 99; BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 358-359.

⁴³⁸ BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições brasileiras**: 1946. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 5, p. 13.

⁴³⁹ Cf. BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 363.

⁴⁴⁰ Sobre a composição da "Grande Comissão", também chamada de "Comissão dos 37", conferir em BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 1999, p. 14-16; BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 364.

⁴⁴¹ JACQUES, 1956, p. 99.

de março de 1946, eleita a Comissão da Constituição para elaborar o projeto de Estado Fundamental. [...] Foram eleitos, por aclamação, Presidente, Vice-Presidente e relator geral da Comissão, respectivamente, os Srs. Senador NEREU RAMOS, Deputado PRADO KELLY e Deputado CIRILO JÚNIOR. A Comissão subdividiu-se em 10 subcomissões, tendo sido distribuída entre elas toda a matéria constitucional a examinar.

A Assembléia Constituinte trabalhou de forma livre, no sentido de produzir e aprovar um projeto feito unicamente pelas comissões parlamentares. Nenhum projeto constitucional foi apresentado pelo Governo, não havendo, pois, nenhuma vinculação da Assembléia às determinações governamentais⁴⁴². Não se pode negar, contudo, que a Constituição de 1946 seguiu os preceitos da Constituição de 1934⁴⁴³, dela recebendo influência direta⁴⁴⁴, sem negar, é claro, a introdução de diversas inovações. São as seguintes as observações de Pacheco⁴⁴⁵ sobre a matéria:

Também à Assembléia não fora apresentado qualquer projeto de Constituição de origem governamental que pudesse servir de linha de influência contra uma excessiva liberdade de elaboração. Por isso, o ponto de partida da elaboração constituinte foi a decisão de uma Comissão Constitucional, com trinta e sete membros, a qual se dividiu em dez subcomissões, cada uma encarregada de redigir uma determinada parte do projeto. Em seguida, a Grande Comissão discutiu e votou todo o projeto, artigo por artigo.

Após diversas emendas e discussões, o projeto constitucional foi votado e aprovado. Assim, no dia 18 de setembro de 1946, foi promulgada a quinta Carta Constitucional brasileira. Diversamente da sua antecessora, a Constituição de 1946 foi fruto da deliberação popular, por meio dos trabalhos da Assembléia Constituinte. A ausência de participação popular na aprovação da Constituição de 1937, marco da arbitrariedade de Vargas em negar a realização de um plebiscito, foi substituída por uma ampla deliberação parlamentar.

⁴⁴² "A base dos trabalhos foi a Constituição de 34. Não houve projeto especial, como em 1890 e 1933. A comissão foi dividida em subcomissões, incumbida cada uma de determinada tarefa. O projeto primitivo é levado à Assembléia dia 27 de maio. Recebe 4.092 emendas que, examinadas, originam o projeto revisto. Depois de muito debate, a matéria é aprovada e no dia 18 de setembro é promulgada" (IGLÉSIAS, 1985, p. 63).

⁴⁴³ "Ainda a esse respeito, é o aviso de Afonso Arinos, no sentido de que, na Assembléia Constituinte de 1946, tomaram-se por base os trabalhos do Texto da Carta de 1934. Foi a única das quatro, no mesmo gênero, existente na História do Brasil, que não recebeu um anteprojeto que servisse de ponto de partida aos seus estudos. [...] Nada obstante essa decantada ausência de originalidade praticada pela Assembléia Constituinte de 1945, não se pode olvidar, por justiça, o inestimável trabalho desenvolvido, pela Comissão da Constituição, em prol da reconstitucionalização do Brasil" (ALVES, 1985, p. 53).

⁴⁴⁴ Na verdade, a Grande Comissão decidiu por não apresentar um projeto constitucional próprio, mas em utilizar o texto da Constituição de 1934. Cf. FRANCO, 1981, p. 128.

⁴⁴⁵ PACHECO, Cláudio, 1990, p. 90.

4.2.1.1.3 Eleições presidenciais

Convocadas as eleições presidenciais, foi eleito Presidente da República, no dia 02 de dezembro de 1945, o candidato situacionista, General Eurico Gaspar Dutra, ex-Ministro da Guerra do Governo de Getúlio Vargas, ganhando do seu grande oposicionista, Eduardo Gomes, que mais tarde disputou as eleições de 1950. Embora de índole militar conservadora, o Presidente Dutra conseguiu assumir de forma definitiva a Presidência da República, após um exíguo período de transição assumido de forma provisória pelo Ministro José Linhares.

Em outubro de 1950, realizam-se eleições presidenciais. Para surpresa de muitos, em 1951, Getúlio Vargas, mais uma vez, ocupa o cargo de Presidente da República, sendo, dessa feita, eleito livremente pelo povo. Vargas elegeu-se pelo PTB, por meio de um vergonhoso conchavo com o PSD, que sacrificou o seu próprio candidato, em benefício de interesses pessoais nas áreas dos Estados e Municípios. Antes mesmo do fim do seu mandato eletivo, Vargas, em 1954, suicidou-se⁴⁴⁶, deixando como sucessor Café Filho. Sobre o retorno de Vargas ao poder, tem-se:

Ora, justamente aconteceu que em 1951 o soberano povo eleitoral repôs na Presidência da República o Sr. Getúlio Vargas, o incurável ditador, amante do poder, continuísta no governo, demolidor de Constituições, o qual, sempre inadaptável ao regime constitucional, uma vez escrupulosamente empossado na Presidência da República pelo seu antecessor legalista, acabou decaindo para meneios, fingidas e engendradas agitações e despistamentos que foram entendidos como visando abolir também a Constituição de 1946. Como já acontecera em 1945, foi novamente necessário pô-lo abaixo para que o sistema político pudesse persistir⁴⁴⁷.

Em razão de problemas de saúde, Café Filho, o então Vice-Presidente da República e legalmente indicado à sucessão presidencial, ficou impedido de suceder Getúlio Vargas.

⁴⁴⁶ "O governo Vargas foi muito perturbado pela política. Desde os primeiros dias era acusado de pretender continuar, instaurando outro regime de exceção. Articulou-se a sua derrubada, um golpe antes que ele desse o golpe. Essa atitude de desconfiança gerou uma luta contínua contra o governo. [...] Há denúncias de escândalos, favorecimento de empresas jornalísticas, acusações de corrupção e subversão. A própria família do Presidente é atingida (ele, pessoalmente, nunca). Como há ainda um ano de governo, chega-se a exigir a sua renúncia. [...] O ano de 1954 foi todo de tensões, agravadas em agosto, sobretudo após o atentado ao jornalista. O Ministério reunido aceita a tese da renúncia ou licença e é surpreendido, na madrugada de 24 de agosto, pelo suicídio de Vargas" (IGLÉSIAS, Francisco. **Trajétoria política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 266).

⁴⁴⁷ PACHECO, 1990, p. 91.

Na seqüência sucessória, o Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, assumiria o cargo presidencial. Cogitava-se, contudo, que Carlos Luz estava envolvido com os golpistas⁴⁴⁸, ficando também impedido de substituir Café Filho no cargo presidencial. Então, a Presidência da República foi ocupada pelo Vice-Presidente do Senado Federal, Nereu Ramos, o seguinte na linha de sucessão.

As eleições presidenciais de 03 de outubro de 1955 foram muito disputadas. Dois candidatos principais foram apresentados: Juscelino Kubitschek de Oliveira, candidato do PSD, e Juarez Távara, candidato da oposição. Apurados os votos, Juscelino obteve vitória por pequena margem. Obteve 36% dos votos; enquanto Juarez, 30%; Ademar de Barros, 26% e Plínio Salgado, 8%. Juscelino foi eleito juntamente com João Goulart, como Vice-Presidente, e encaminharam o subsequente processo eleitoral de forma isenta.

A substituição presidencial foi promovida pela eleição de Jânio Quadros, candidato da UDN, que concorreu ao cargo com o candidato oficial, o General Lott, apoiado pelo PSD e pelo PTB. No dia 25 de agosto de 1961, sete meses após a sua investidura na Presidência, Jânio apresentou renúncia ao cargo. Enviou carta ao Congresso, dizendo que o fazia por não poder agir livremente, premido por "forças terríveis". O Congresso, no mesmo dia 25, deferiu o pedido de renúncia. Como o Vice-Presidente, João Goulart, não estava no Brasil, o cargo foi passado, provisoriamente, ao então Presidente da Câmara, Ranieri Mazzilli.

O substituto legal de Jânio Quadros à Presidência, portanto, era o seu Vice-Presidente, João Goulart, ex-Ministro do Trabalho no Governo Vargas. No entanto, a posse do substituto legal foi questionada pelas Forças Armadas, que não objetivavam manter Goulart na Presidência, a menos que seus atos fossem controlados. Para solucionar o impasse criado pelos militares, o Congresso Nacional aprova a reforma constitucional, por meio da Emenda n.º 4, em 02 de setembro de 1961, que institui o parlamentarismo, como instrumento para conter as ações governamentais de Goulart.

⁴⁴⁸ Cf. IGLÉSIAS, 2001, p. 268.

Eleito para substituir o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, a 31 de janeiro de 1961 empossou-se na Presidência da República o Sr. Jânio Quadros que, mercê de certas instabilidades pessoais, em fins de agosto do mesmo ano renunciou à investidura. Cabia então assumir a Presidência da República, no caráter de sucessor, ao Vice-Presidente João Goulart, mas contra essa assunção pronunciaram-se vários setores das Forças Armadas. [...] Correram laboriosas negociações para uma solução conciliatória, que afinal adveio sob a forma de um pacto pelo qual o Sr. João Goulart assumia a Presidência, mas para governar sob os freios de um sistema parlamentar de governo, que o Congresso prontamente instituiu aprovando a Emenda Constitucional n.º 4, promulgada em 2 de setembro de 1961⁴⁴⁹.

O sistema parlamentarista de governo não se ajustou à realidade política brasileira, que desde de 1891 vinha adotando a modalidade presidencialista de governo. O Congresso Nacional, então, promove a realização de um plebiscito que decidiria pela manutenção do parlamentarismo ou pelo retorno do presidencialismo. Essa convocação foi feita por meio da Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963. Nesse mesmo mês e ano, o povo, por meio do voto, decidiu pela volta do sistema presidencialista.

Durante todo esse impasse político, João Goulart manteve-se na Presidência da República, governando sob os freios do sistema parlamentar. Todavia, a sua tendência governamental em apoiar as reformas político-econômico-sociais, tais como as reformas agrária e previdenciária, acabou por gerar grande insatisfação do grupo militar e dos grandes grupos econômicos e financeiros. Resultado direto dessa insatisfação foi a deposição do Presidente Goulart pelas Forças Armadas, em 31 de março de 1964, e a inflamação da Revolução Militar.

4.2.1.2 Texto constitucional

Os fatos políticos deixam claro o ambiente de mudanças que imperava no Brasil na vigência da Constituição de 1946. A democracia como regime político já vinha sendo adotada nos textos constitucionais anteriores, uma vez que o sistema representativo não deixou de vigorar como essencial à Constituição do país; no entanto, em razão de diversos momentos de instabilidade democrática, como no período que envolve a Constituição de 1937, o texto constitucional de 1946 marca o início de uma nova fase do processo democrático, que assume a democracia como um direito

⁴⁴⁹ PACHECO, 1990, p. 92.

fundamental, e não somente como regime político. Versando acerca da Constituição de 1946, Ferreira⁴⁵⁰ assevera:

Essa Constituição foi longamente esperada, como necessária à democracia. Representou um ponto intermédio entre as forças do conservadorismo e as forças do progresso. Restaurou as liberdades e garantias tradicionais asseguradas ao povo brasileiro, que a ditadura anteriormente havia violado.

Logo no preâmbulo da Constituição de 1946, promulgada por uma Assembléia Constituinte, admite-se a adoção do regime político democrático⁴⁵¹, *ipsis litteris*: "Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição dos Estados Unidos do Brasil". Embora nas constituições anteriores tenha se adotado a democracia como regime político, somente na Constituição de 1946 apresenta-se a expressão "regime democrático"⁴⁵².

A adoção da democracia como regime político pode ser vislumbrada ainda no art. 1.º, que estabelece a manutenção da república e da federação sob o regime representativo. Nesse caso específico, foi adotado o regime democrático representativo, que prima pela participação do povo por meio dos representantes políticos eleitos pelo voto popular. Oportuno ressaltar que a Constituição de 1946, como as Constituições de 1934 e de 1937, reitera o uso da representação política, dispondo que "todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido".

A representação política passa, pois, pela questão dos direitos políticos, que conferem ao cidadão o direito de eleger seus representantes, bem como o de ser eleito pelos seus pares.

⁴⁵⁰ FERREIRA, 2002, p. 59.

⁴⁵¹ "Vê-se assim de início que a Constituição [1946] foi elaborada por uma Assembléia Constituinte. foram representantes do povo que a elaboraram. [...] Da leitura do preâmbulo da Constituição [1946] destaca-se uma dupla intenção básica do legislador constituinte. A primeira foi estabelecer o regime democrático ou a democracia. A segunda foi estabelecer o regime federativo ou o federalismo dos Estados Unidos do Brasil" (FERREIRA, 2002, p. 72).

⁴⁵² Foram adotadas anteriormente expressões como "regime representativo", "todos os poderes emanam do povo", "o poder político emana do povo", mas somente a partir da Constituição de 1946 pode-se verificar o uso da expressão "regime democrático".

Assim como nas Constituições de 1934 e de 1937, foi mantida a ampliação do direito de voto aos indivíduos maiores de 18 anos, de ambos os sexos. Entretanto, um novo fator trazido pelo texto de 46 foi significativo para a ampliação da democracia, em especial para o regime representativo: a exclusão dos mendigos como inalistáveis e, conseqüentemente, como inelegíveis. Agora, aqueles que não possuem renda podem exercer o seu direito de voto.

Com isso, vislumbra-se, pela primeira vez, a tentativa de se efetivar a previsão constitucional do sufrágio universal, que ainda mantinha como inalistável o analfabeto. A restrição do direito de voto àqueles que não possuíam renda, os mendigos, foi suprimida, restando, ainda, a supressão da proibição ao voto daqueles que não possuem uma adequada instrução intelectual, os analfabetos.

A extensão do direito de voto aos mendigos não foi a única marca democrática da Constituição de 1946. A ampliação do próprio rol de direitos e garantias individuais pode ser vislumbrada como essencial para demonstrar a associação no Texto constitucional de 46 da democracia a um direito fundamental⁴⁵³. Com efeito, após passados longos anos de convivência ditatorial e autoritária, os brasileiros puderam exercer de forma plena os seus direitos civis e políticos. A mera previsão constitucional de direitos passou a ter uma efetiva aplicação, configurada nas liberdades civil e política. Sobre a ampliação dos direitos políticos, Baleeiro e Sobrinho⁴⁵⁴ dissertam:

Até 1946, as elites mandavam e as massas ou obedeciam ou permaneciam indiferentes, senão 'bestificadas', segundo a expressão célebre de Aristides Lobo em 1889. Em parte, porque prevalecia a maioria de analfabetos e miseráveis, no sentido econômico; em parte, porque os processos eleitorais anteriores ao Código de 1923 não permitiam a expressão das aspirações e interesses daquelas massas, graças à violência e à fraude. Pela primeira vez, as eleições de 1945, apesar do voto mercenário nas zonas rurais, revelaram o peso do proletariado e das classes submédias.

⁴⁵³ "A Constituição de 18 de setembro de 1946 restaurou os direitos e garantias individuais, que foram, mais uma vez, ampliados, em comparados com o texto constitucional de 1934. A idéia de cidadania, abandonada pelo Estado Novo, foi recuperada pelos constituintes de 46" (HERKENHOFF, 2000, p. 92).

⁴⁵⁴ BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **Constituições brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 5. p. 22.

A modificação quantitativa e qualitativa do elenco constitucional de direitos e garantias individuais, em especial dos direitos civis e políticos, marca também uma mudança na concepção de democracia, que assume a dimensão de direito fundamental. O momento político que envolve a promulgação da Constituição de 1946, qual seja, o fim do governo ditatorial, acabou por promover reivindicações por maior liberdade, seja por uma liberdade civil, seja por uma liberdade política⁴⁵⁵. Sobre a contribuição da Constituição de 1946 para a democracia e para a liberdade, tem-se a seguinte lição de Alves⁴⁵⁶:

Sob esse signo, floresceu a Magna Carta de 1946, **portando a virtude de ser a inauguradora da áurea da evolução democrática do país. De todas as Constituições Republicanas, decerto, fora esta a que conferiu à nação brasileira uma democracia exercitada através de saudável liberdade.** Essa salutar façanha, percebida por pontes de Miranda, ficou assim exaltada: "Ainda que tendente à volta de 1891, a Constituição de 1946 representa a maior parcela dos três caminhos - democracia, liberdade e igualdade". Isso é verdade. Apesar das manifestações em contrário a nova lei máxima da nação brasileira, legitimamente oriunda da vontade popular, sem dúvida, aliviou o Brasil da ditadura, e fez de tudo para tender às cobranças sociais reclamadas pelo pós-guerra de 1946 (grifo nosso).

Desse modo, acompanhando tais reivindicações, a Carta Constitucional de 1946 apresenta-se como o documento capaz de efetivar a aplicação da democracia como um direito fundamental. Os indivíduos, pois, reconhecem na Constituição os seus direitos como instrumentos de coibição da atuação interventiva e arbitrária do Estado. Mediante a previsão de inúmeros direitos, os cidadãos inibem a ingerência estatal na liberdade individual de fazer suas próprias escolhas: qual a religião seguir, a opinião que quer manifestar, o lugar em que almeja estar, o governante que deseja escolher como seu representante.

A democracia, pois, assume a natureza de um direito fundamental. Não restam dúvidas de que a previsão do regime democrático representa a adoção da democracia como regime político. A avocação constitucional da dimensão política da democracia, contudo, não se apresentou suficiente para o momento político, social e jurídico pelo qual perpassou o Brasil. Tornou-se, pois, necessário assumir a

⁴⁵⁵ "Pela própria circunstância em que se dá a aprovação da Constituição de 1946, não poderiam restar dúvidas de que ela tinha um endereço muito certo: tratava-se de pôr fim ao Estado autoritário que vigia no País sob diversas modalidades desde 1930. **Era, pois, a procura de um Estado democrático que se tentava fazer pelo incremento de medidas que melhor assegurassem os direitos individuais**" (BASTOS, 2002, p. 200, grifo nosso).

⁴⁵⁶ ALVES, 1985, p. 54.

dimensão jurídica da democracia, que a associa a um direito fundamental, em especial aos direitos de liberdade e de igualdade, civil e política. Discorrendo sobre a Carta de 1946, Alves afirma:

Inovando ou não sobre os direitos fundamentais do homem, é forçoso reconhecer a vontade que teve a Carta Política de 1946, promovê-los a nível da melhor conveniência do cidadão brasileiro. Nesse passo, sobretudo, ela foi sincera e dedicada. Não era por menos. Ao tempo de seu advento, o Brasil já possuía considerável experiência a respeito dos direitos fundamentais do homem, o que fez crescer em responsabilidade, no trato da matéria, a nova Constituição da República, porquanto se propunha a patrocinar o progresso de redemocratização do Brasil⁴⁵⁷.

Registra a doutrina que a Constituição de 1946 destaca-se como essencialmente democrática, pois confere relevância a três instrumentos de resistência ao abuso de poder estatal: o *habeas corpus*, o mandado de segurança e a ação popular.

O *habeas corpus* protege o cidadão na sua liberdade de locomoção violada por ilegalidade ou abuso de poder. O mandado de segurança, por seu turno, visa a proteger direito líquido e certo, que não seja a liberdade de locomoção, que também tenha sido violado por ilegalidade e por abuso de poder. A ação popular confere ao cidadão o direito de pleitear a nulidade ou a anulação de quaisquer atos lesivos ao patrimônio público. Registre-se que tais garantias constitucionais, ainda que previstas na Constituição de 1934, só obtiveram efetiva aplicação na vigência da Constituição de 1946.

Outra garantia individual contra as arbitrariedades estatais, inovação do texto constitucional em destaque, foi o direito de petição. Dispunha o art. 141, § 37: "É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas".

Tal inovação demonstra a preocupação irrestrita da Constituição de 1946 em inibir a antiga tradição autoritária e ditatorial dos governos anteriores, por meio da previsão de instrumentos de resistência aos atos estatais marcados pela ilegalidade, pelo arbítrio e pelo abuso de poder. Mediante os referidos instrumentos, os cidadãos

⁴⁵⁷ ALVES, 1985, p. 61.

apresentam-se mais livres e iguais, podendo, com isso, exercer de forma plena e incondicionada os seus direitos.

4.2.2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

4.2.2.1 Fatos Políticos

Após um período de relativa calma, os fatos políticos demonstram um retorno aos regimes militares autoritários. Marco dessa transição foi a Revolução de 1964, em que o Governo foi tomado por uma junta de militares dispostos a impor um regime de exceção mais uma vez. A população não havia nem se adaptado às novas esperanças promovidas pela Carta Constitucional de 1946, quando um novo movimento revolucionário acaba com todas as expectativas por mudanças.

4.2.2.1.1 *Revolução de 1964 e Governo Institucional*

Invocando a condição de Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em 09 de abril de 1964, as autoridades militares, responsáveis pela deposição de João Goulart, compondo um governo colegial, editam o Ato Institucional n.º 1⁴⁵⁸ no intuito de institucionalizar a Revolução em termos de afirmação constitucional. Procurou-se, dessa forma, legitimar uma situação de fato já efetivada por meio do controle do país pelo Alto Comando Militar da Revolução. Sobre essa passagem histórico-política, Cunha traz a seguinte lição:

Vitoriosa a Revolução de 31 de março de 1964, surgiu um governo colegial composto do General Costa e Silva, do Brigadeiro Correia de Mello e do Almirante Augusto Rademaker, que baixou o Ato Institucional N.º 1, preparado por Medeiros Silva, autor, igualmente, do AI N.º 12, e que formulava as coordenadas do regime a ser instituído, mantendo a Constituição de 1946, com as modificações que mencionava: eleição indireta do Presidente, celeridade na discussão de projetos de lei, suspensão das garantias da magistratura, sanções aos corruptos e subversivos, cassação de direitos políticos de mandatos legislativos⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ "O Ato de 9 de abril de 1964, que formalizou o golpe, não tinha número: seus autores, com certeza, pensaram ser ele suficiente para disciplinar a nação, ou melhor, subjugar-la. Enganaram-se e foram obrigados a redigir vários outros, em excessiva prática legislativa, espécie de compensação ou *mauvaise conscience* pelo real desrespeito à lei" (IGLÉSIAS, 1985, p. 71).

O referido Ato Institucional, por meio dos seus onze artigos, legitimou o movimento revolucionário.

As duas principais medidas desse ato foram a adoção do Texto constitucional de 1946 e a manutenção do Congresso Nacional, que mais tarde foi investido de Poder Constituinte. Além dessas medidas, o referido ato previu a possibilidade de cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais e estabeleceu eleições indiretas para o cargo de Presidente da República. Tais eleições eram realizadas pelo próprio Congresso Nacional. Sobre essas medidas autoritárias, Herkenhoff observa:

O Ato Institucional da Revolução de 31 de março de 1964 (na verdade, um golpe de Estado) deu ao Presidente da República poderes para decretar o estado de sítio, sem ouvir o Congresso Nacional (art. 6.º). Suspendeu as garantias constitucionais e legais da vitaliciedade e estabilidade e, por conseguinte, também as garantias da magistratura, pelo prazo de 6 meses (art. 7.º). Deu aos editores do Ato, bem como ao Presidente da República, que seria escolhido, poderes para, até 60 dias depois da posse, cassar mandatos eletivos populares e suspender direitos políticos⁴⁶⁰.

Logo após a edição do Ato Institucional n.º 1, no dia 11 de abril de 1964, foi eleito Presidente da República, por meio de votação indireta no Congresso Nacional, o Marechal Castelo Branco, tendo como Vice-Presidente o Deputado José Maria Alkmin. O Marechal Castelo Branco recebeu 351 votos, enquanto Alkmin obteve 256 votos. Somente no dia 15 de abril do mesmo ano, o Marechal Castelo Branco assumiu a Presidência da República, em solenidade realizada na Câmara dos Deputados⁴⁶¹.

A institucionalização do regime de exceção recebeu apoio, ainda, do Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965. Por meio de tal medida, o Governo Militar reafirmou o seu poderio e a sua continuidade no comando do país. Com efeito, o texto do Ato Institucional n.º 2 deixa claro que a Revolução não constitui

⁴⁵⁹ CUNHA, 1975, p. 46.

⁴⁶⁰ HERKENHOFF, 2000, p. 99.

⁴⁶¹ "Estavam presentes os ministros militares; comandantes dos quatro Exércitos; governadores Magalhães Pinto, Ademar de Barros e Ildo Maneghetti; representantes das missões diplomáticas estrangeiras e cerca de duzentos parlamentares. [...] O Presidente do Congresso, Senador Auro de Moura Andrade dirigiu os trabalhos. A mesa era composta do Deputado Afonso Celso, na presidência da Câmara; Ministro Ribeiro da Costa, Presidente do Supremo Tribunal Federal; arcebispo de

movimento do passado; ao contrário, ela permanece atuante e continuará assim no futuro, impedindo, pois, o retorno à situação anterior vencida.

O referido Ato Institucional estabeleceu medidas drásticas contra o processo democrático, tais como a extinção dos partidos políticos, a edição pelo Presidente da República de atos complementares e decretos-lei, e a decretação, pelo Poder Executivo, do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores.

Verifica-se que outros tantos atos institucionais foram editados. Desde fins de outubro de 1965, quando foi editado o Ato Institucional n.º 2, até o fim do ano de 1966, ainda foram editados dois atos institucionais (os de números 3 e 4), trinta e três atos complementares e mais de seis emendas à Constituição de 1946 (do número 16 ao 21). Isso demonstra a necessidade de o Governo Institucional legitimar-se e legalizar-se por meio de uma legislação esparsa e abundante⁴⁶².

O Ato Institucional n.º 3, por exemplo, determinou a extensão da modalidade de eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República, estabelecida no Ato n.º 2, para a eleição dos governadores e dos Vice-Governadores de estados. O Ato Institucional n.º 4, por sua vez, como se verá a seguir, convoca o Congresso Nacional a reunir-se extraordinariamente para discutir e votar um novo texto constitucional.

A verdade é que, procurando legitimar-se, o movimento de 1964 tentava encontrar num texto constitucional novo uma forma de institucionalização. [...] A elaboração da Constituição de 1967 era, pois, um dos estágios do processo institucionalizador do Movimento de 1964⁴⁶³.

Em 03 de outubro de 1966, é realizada, pelo Congresso Nacional, nova eleição presidencial para o exercício da Presidência no quadriênio 1967-1971. Nessa data,

Brasília, D. José Newton" (SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. Os governos militares: 1969/1974. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Editora Três Ltda, 1998. v. 20, p. 42).

⁴⁶² "Em fins de 1966, quando se aproximava o término do governo do Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, que se encerrou em março do ano seguinte, a Constituição estava de tal modo retalhada, que perdera a sua unidade sistemática. Então esse Presidente achou que era necessário elaborar uma nova Constituição. Para isso, não quis usar exaustivamente do poder de outorga constitucional. Usou-o, sim, mas só em preliminar e preparativo, expedindo do Ato Constitucional n. 4, de 7 de setembro de 1966" (PACHECO, 1990, p. 98).

⁴⁶³ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 435.

são eleitos, respectivamente, para Presidente e Vice-Presidente da República, o General Artur da Costa e Silva e o civil Pedro Aleixo. Apesar de ser candidato único, o General Costa e Silva, depois de deixar o Ministério da Guerra, percorreu quase todo o país em campanha eleitoral.

4.2.2.1.2 *Constituinte congressional*

A necessidade de um novo texto constitucional era evidente. A Constituição de 1946 já não atendia mais aos anseios do movimento revolucionário⁴⁶⁴. Assim, em 07 de dezembro de 1966, por meio do Ato Institucional n.º 4, o regime militar entendeu que o Congresso Nacional, responsável pela elaboração da legislação ordinária da Revolução, era também o competente para elaborar uma nova Carta Constitucional, já que estava sendo investido de Poder Constituinte. Sobre o tema, tem-se:

Com esses pressupostos, o mesmo Ato Institucional n. 4 convocou o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, a fim de elaborar a nova Constituição, logo preestabelecendo as regras de procedimento para essa elaboração e até mesmo fixando a data de 24 de janeiro de 1967 para a promulgação⁴⁶⁵.

A necessidade de elaboração urgente de uma Constituição que legitimasse o regime implantado levou o Presidente Castelo Branco a decidir-se pelo que se convencionou chamar de *Poder Constituinte Congressional*. Consistiu na adaptação do Poder Legislativo para que, transformado em redator de um novo texto constitucional, evitasse a convocação de uma Assembléia popular e, conseqüentemente, evitasse o uso de mais um ato de força com a imposição de um texto constitucional originário do Poder Executivo.

No intuito de preparar os trabalhos para a elaboração de um projeto constitucional, o então Presidente da República, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, por meio do Decreto n.º 58.198, de 15 de abril de 1966, determinou a criação de uma comissão de juristas com a incumbência de elaborar o novo texto constitucional.

⁴⁶⁴ "A Constituição de 1946, mesmo adotada, estava superada praticamente pelo uso dos poderes excepcionais que foram atribuídos ao Marechal Castello Branco pelo Ato Institucional de 1964 e reforçado pelo de 1965" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 435).

⁴⁶⁵ PACHECO, 1990, p. 99.

Segundo Bonavides e Andrade⁴⁶⁶, a instituição de uma comissão de juristas responsáveis pela elaboração do projeto constitucional serviu, apenas, para conferir uma impressão menos negativa para a medida autoritária.

A comissão era composta por Levi Carneiro, designado como Presidente, Orozimbo Nonato, Miguel Seabra Fagundes e Temístocles Cavalcanti. Uma vez finalizados os trabalhos, o projeto de Constituição foi encaminhado ao Ministro da Justiça Carlos Medeiros da Silva, que, por sua vez, verificando tratar-se de um projeto fraco, conservador e nem um pouco revolucionário, alterou-o e o enviou ao Presidente da República para que se manifestasse sobre o seu teor.

Em conformidade ao disposto no referido Ato Institucional, o Presidente Castelo Branco, eleito indiretamente pelo Congresso Nacional juntamente com o seu Vice José Maria Alkmin, enviou, por meio da Mensagem Presidencial n.º 25, de 12 de dezembro de 1966, às Casas Legislativas, agora com competência constituinte⁴⁶⁷, o projeto da Constituição de 1967, para que se realizassem, até o dia 21 de janeiro de 1967, sua discussão, sua votação e sua promulgação. Sobre o envio do projeto do Poder Executivo ao Congresso Nacional, Soares anota:

Versando sobre o tema, Paulo Sarasate alinha os argumentos então surgidos, devido ao fato de o Governo, em vez de outorgar uma Constituição, preferiu atribuir ao Congresso Nacional a tarefa de apreciar, votar e promulgar o Projeto do Poder Executivo, com base no Ato Institucional n.º 4, de 07.12.1966, a fim de que, no exíguo prazo, até o dia 24.01.1967, se efetivasse a promulgação da nova Carta Política. Ora, em tais circunstâncias, não se tratava da elaboração duma Constituição, livremente discutida e votada, e sim da homologação coata, de um texto constitucional, imposto pelo regime militar, em face das exigências do capitalismo internacional⁴⁶⁸.

A justificativa para o envio ao Congresso Nacional de um projeto constitucional repousa no fato de que a Constituição de 1946, até então aceita como texto constitucional do regime, além de ter recebido numerosas Emendas⁴⁶⁹, já não

⁴⁶⁶ BONAVIDES; ANDRADE, op. cit., p. 438, nota 472.

⁴⁶⁷ Na verdade, o Congresso Nacional não representou propriamente uma Assembléia Constituinte, vez que não foi eleito pelo voto popular para a finalidade de elaboração do texto constitucional. Por meio do Ato Institucional n.º 4 o Congresso Nacional passou a assumir uma postura de Casa Constituinte, munida de uma modalidade diferenciada de Poder Constituinte, chamado por Bonavides e Andrade (2002, p. 436) de Poder Constituinte Congressual.

⁴⁶⁸ SOARES, 2000, p. 35.

⁴⁶⁹ "Em dezembro de 1966, o Presidente Castelo Branco enviou ao Congresso Nacional o projeto da nova Constituição do Brasil, porquanto a Constituição de 1946, a par de ter sido destroçada pelo Ato Institucional n.º 02, o número excessivo de emendas a desfigurara por completo" (SILVA NETO,

atendia às exigências revolucionárias⁴⁷⁰. Era necessário, pois, que os atos revolucionários ficassem assegurados em uma nova Constituição que refletisse, essencialmente, os ideais e os princípios da Revolução e que lhe conferisse a natureza de um movimento constitucional⁴⁷¹.

Todos esses atos mantinham a Constituição de 1946, a que, no entanto, impunham profundas alterações. A par disso, sofreu ela mais de vinte emendas regularmente aprovadas pelo Congresso Nacional. Seu texto estava inteiramente retalhado e deformado, razão por que o Presidente da República entendeu, ainda sob a capa de titular do poder constituinte revolucionário, que era tempo de dar ao país uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, representasse a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução⁴⁷².

As razões do projeto foram aceitas⁴⁷³ e consagradas pela nova Constituição, promulgada em 24 de janeiro de 1967, para vigorar em 15 de março do mesmo ano. Registra a doutrina⁴⁷⁴, contudo, que não houve convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, que pudesse atuar livremente na criação de uma nova Constituição. Na verdade, a promulgação da Constituição de 1967 configurou-se em uma quase outorga⁴⁷⁵, resultado do trabalho de um Congresso Nacional coercitivamente convertido em Congresso Constituinte. Sobre o tema, Silva disserta:

Não se convocou Assembléia Constituinte. Expediu-se o Ato Institucional 4, de 7.12.1966, pelo qual se convocou o próprio Congresso Nacional para reunir-se extraordinariamente de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, a fim de discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição, que o Presidente da República tinha mandado elaborar. Um Congresso Nacional coagido, porque seus membros

Manoel Jorge e. **Curso básico de direito constitucional**: teoria da constituição e controle de constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 109).

⁴⁷⁰ "Em meio a tantas alterações processadas, o Governo Revolucionário acabou por perceber que a Constituição de 1946 já não mais podia atender às exigências nacionais e tornava imperioso dar ao país uma Constituição uniforme e harmônica. Uma Constituição nova que pudesse assegurar a continuidade da obra revolucionária" (ALVES, 1985, p. 63).

⁴⁷¹ Cf. BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 435).

⁴⁷² SILVA, 2000, p. 105.

⁴⁷³ "O Congresso, em vez de recusar a imposição, com um mínimo de altivez, submeteu-se servilmente, executando a tempo e à hora quanto lhe era exigido. Alegava-se ser preferível assim, para evitar o mal maior da sanção pura e simples do projeto do governo" (IGLÉSIAS, 1985, p. 75).

⁴⁷⁴ SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 66.

⁴⁷⁵ "A Constituição de 1967, não obstante intitulando-se promulgada, não foi na verdade uma Constituição promulgada. Constituição promulgada é aquela que, pelo menos em princípio, procura expressar a vontade popular, conhecida através de eleições livres. Uma Constituição votada sob um regime que proscivera da vida política as mais expressivas lideranças nacionais não poderia, de forma alguma, ser considerada promulgada, sem completa adulteração do sentido dessa palavra. Mas também não seria correto chamar de outorgada a Constituição de 1967. Porque Constituição outorgada é aquela que resulta de mero ato de força, sem a mínima pretensão de dar ouvido à representação popular. Votada por um Congresso que não representava a opinião pública nacional porque desfalcado justamente das mais brilhantes figuras da vida política brasileira, creio adequado classificar a Constituição de 1967 como semi-outorgada" (HERKENHOFF, 2000, p. 102).

estavam sujeitos a terem cassados seus mandatos, se o Presidente da República não gostasse de sua atitude⁴⁷⁶ (grifo do autor).

Verifica-se, pois, que a elaboração da Constituição de 1967 não representou propriamente uma tarefa constituinte; ao contrário, significou uma farsa constituinte⁴⁷⁷. Isso porque os parlamentares, além de não estarem investidos de faculdades constituintes, pois não haviam sido eleitos para essa finalidade, estavam também cerceados pelos infundáveis atos institucionais editados pelo Governo Militar. Sobre essa irregularidade, tem-se a seguinte lição de Bonavides e Andrade:

Ridícula a alternativa em que se colocava um Congresso que havia sido escolhido pelo voto popular, obrigado a aprovar uma Constituição que não foi feita por ele e que nem poderia sê-lo porque o eleitorado não havia escolhido constituintes, mas parlamentares para uma legislação ordinária⁴⁷⁸.

A coação ao trabalho dos parlamentares, exercida pelos atos de exceção, demonstra a natureza da Constituição que seria adotada. O *déficit* democrático⁴⁷⁹ começou a ser implementado pelo próprio processo legislativo do texto constitucional: o projeto de Constituição era originário do Poder Executivo, que o enviou para promulgação a um Congresso Nacional ferido por cassações e impedido de deliberar amplamente em razão do exíguo prazo que dispunha para exercer sua árdua tarefa.

A entrada em vigor da nova Constituição, em 15 de março de 1967, foi marcada também pela posse do Presidente da República, antigo Ministro do Exército do Governo de Castelo Branco, o Marechal Artur da Costa e Silva, que, eleito de forma indireta pelo Congresso Nacional, dará continuidade à forma "branquista" de governar. No segundo ano de exercício de seu mandato, em 13 de dezembro de 1968, Costa e Silva assina o Ato Institucional n.º 5, que perpetua o estado de exceção.

⁴⁷⁶ SILVA, 2000, p. 105.

⁴⁷⁷ Cf. BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 436.

⁴⁷⁸ Ibidem, p. 439.

⁴⁷⁹ Expressão utilizada por SOUZA JÚNIOR (2002, p. 71).

4.2.2.2 Texto constitucional

Mais uma vez, a história constitucional brasileira depara com uma Constituição formalmente democrática. A democracia permanece prevista, e de forma destacada, no texto constitucional de 1967. Afinal, não se poderia imaginar a adoção de uma outra modalidade de regime que não a democrática. A democracia como regime político já constitui ponto pacífico na evolução político-constitucional brasileira; pelo menos, no que tange à sua previsão constitucional, uma vez que até então todas as Constituições apresentaram a democracia como regime político.

Tratava-se, contudo, de uma mera previsão normativa, visto que a realidade vivida pelos brasileiros encontrava-se totalmente distanciada das práticas democráticas. Logo no art. 1.º, o texto constitucional de 1967 dispõe que o Brasil é uma República Federativa constituída sob um regime representativo⁴⁸⁰. Não restam dúvidas de que a Constituição adotou a democracia, mais propriamente a democracia representativa, como regime político, ainda que a postura do Estado apresente-se marcada pelo autoritarismo⁴⁸¹.

As disposições constitucionais que tratam da democracia não passam de mera formalidade. No cotidiano brasileiro, as práticas estatais demonstram uma outra realidade: um ambiente de autoritarismo e de arbitrariedade, elementos substancialmente antidemocráticos⁴⁸². E essa postura não era nem mesmo disfarçada ou mascarada. Ao contrário, os militares faziam questão de deixar bem

⁴⁸⁰ "[...] por mais que procurasse esconder os objetivos da adoção de uma Carta Constitucional, o Governo não conseguiu omitir sua vergonha ao fazer nela constar a expressão 'regime representativo', evitando a palavra 'democracia' em todo o seu texto" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 437).

⁴⁸¹ "Tudo se poderia fazer: fechar as Casas Legislativas, cassar mandatos eletivos, demitir funcionários, suspender direitos políticos, aposentar e punir magistrados, militares, e outros" (SILVA, 2000, p. 107).

⁴⁸² Souza Júnior (2002, p. 67) acredita que as reiteradas práticas autoritárias na história político-constitucional brasileira e a frequente inibição à adoção de um sistema verdadeiramente democrático são promovidas pela falta de maturidade do povo brasileiro, que somente irá viver democraticamente após uma ampla experiência por regimes autoritários. Nesse sentido, manifesta-se: "Entretanto, pelas deficiências estruturais da formação e da psicologia da sociedade brasileira, o povo brasileiro 'ainda não estaria preparado para a democracia'. Por isso, seria necessário um executivo forte, centralizado, nacionalista e intervencionista, durante um certo período de tempo, o suficiente para desenvolver uma cultura política que habilitasse o povo à prática da democracia plena".

claro que estavam agindo de forma autoritária para uma futura consolidação da democracia⁴⁸³. Nesse sentido, Souza Júnior enfatiza:

Nesse período transitório de limitação do método democrático, um executivo forte e centralizado, dirigido por técnicos, deveria empregar todo o esforço necessário para superar gradualmente essas vulnerabilidades, o que viria a permitir, no futuro, o estabelecimento pleno da democracia⁴⁸⁴.

A participação popular, marca dos regimes democráticos, não passa de mera propaganda para o Governo Militar, uma vez que o Estado não intentava verdadeiramente implementar um governo pautado na democracia⁴⁸⁵. Por meio da previsão constitucional de um regime democrático, aberto à participação do povo nas decisões estatais, o regime de exceção legitimava-se e apresentava-se sob a imagem de um governo aceito, consentido. Na verdade, o povo encontrava-se coagido e sem argumentação diante de tais práticas.

Ainda no art. 1.º, no seu § 1.º, a Constituição de 1967 dispõe que "todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido". Confere, pois, a titularidade do poder ao povo, que somente poderá exercê-lo por meio dos seus representantes políticos. O texto constitucional corrobora, pois, a adoção da democracia representativa como regime político. Mais uma vez, a democracia e a participação popular são utilizadas como elementos de manobra do Governo Militar, na medida em que tais condutas apenas se encontram dispostas no texto, mas não são efetivadas na prática social:

O artigo 1.º da Constituição de 1967, em seu § 1.º, dispunha que 'todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido', como se as expressões ocas, divorciadas da realidade, pudessem ter significação para a comunidade, embora servissem de biombo para esconder, à opinião pública internacional, a dura vivência política e institucional do Brasil⁴⁸⁶.

⁴⁸³ "Queremos devolver o Brasil à democracia, diziam os militares, mas antes vamos aproveitar o momento para introduzir algumas reformas e mudanças que possam garantir a longevidade de nossa 'democracia' [...]" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 433).

⁴⁸⁴ SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 68.

⁴⁸⁵ "Por uma parte, cancelaram-se quaisquer condições para a participação popular; e, por outra, impôs-se a anulação da própria existência de uma 'comunidade cívica': doravante já ninguém podia participar do espaço público, pela simples razão de que ele não existia mais. As decisões relevantes passaram a ser tomadas pela corporação militar [...]" (MOISÉS, 1990, p. 22).

⁴⁸⁶ BONAVIDES; ANDRADE, op. cit., p. 440, nota 491.

Após toda essa discussão política da democracia, oportuno registrar que a Constituição de 1967 encontra-se qualificada entre as que assumem a democracia como um direito fundamental. Na verdade, o texto constitucional de 67 localiza-se na segunda fase evolutiva da democracia. Já se considera inequívoca a adoção do regime democrático (primeira fase da evolução), embora a realidade social vivida não se apresente nem um pouco democrática. Assim, impõe-se classificar essa Constituição entre as que adotam a democracia como um direito fundamental.

A dimensão jurídica da democracia, que aceita a democracia como um direito fundamental, não passa, contudo, de mera previsão constitucional. Mais uma vez, a democracia, independente da forma em que se apresenta, como regime político ou como direito fundamental, manifesta-se como uma formalidade constitucional, a ser cumprida pelo Estado para que obtenha a aceitação do povo. Dessa forma, a previsão constitucional da democracia legitima a atuação estatal perante os seus destinatários.

A Constituição de 1967, seguindo a mesma linha evolutiva da Constituição de 1946, também associa a democracia como um direito fundamental. Ressalte-se, porém, que a previsão da democracia como um direito fundamental pressupõe a adoção constitucional de um amplo rol de direitos e garantias individuais. Os direitos e garantias encontram-se elencados no texto da Constituição; no entanto não passam de mera previsão. A efetivação dos direitos não pode ser vislumbrada, porque o regime militar fez questão de suspendê-los.

Os direitos políticos, por exemplo, previstos a partir do art. 142 da Constituição de 1967, estão amparados pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. Isso demonstra a preocupação do Estado em manter previstos os instrumentos do regime democrático, como o direito ao voto. Contudo, o texto constitucional estabelece, no art. 76, uma outra modalidade de sufrágio, que inibe a ampla participação popular. Trata-se do sufrágio colegial, que determina a eleição do Presidente da República por meio de um Colégio Eleitoral, mediante votação aberta, nominal⁴⁸⁷:

⁴⁸⁷ "A introdução da eleição indireta de Presidente e Vice-Presidente da República pelo Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964, ressalvando que as próximas eleições de 3 de outubro de 1965 estavam mantidas nos termos da Constituição de 1946, com o sistema direto, foi a farsa que se

O colégio a que se refere o citado preceptivo era composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos Estados. Cada uma das quais indicava três delegados e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro delegados⁴⁸⁸.

Verifica-se, pois, que, embora o rol de direitos e garantias individuais, incluídos aí os direitos políticos, tenha sido mantido no texto constitucional, a sua mera previsão não protege os indivíduos da ingerência estatal nas suas liberdades. As práticas autoritárias e abusivas do Estado demonstram uma preocupação irrestrita com a "segurança nacional" e não com a manutenção das liberdades individuais. Tal conduta fica clara com a leitura do art. 150, § 8.º, que estabelece a liberdade de manifestação de pensamento e de convicção política ou filosófica sob a sujeição de uma relativa censura.

A proteção ao regime democrático é, por diversas vezes, utilizada para justificar certas medidas autoritárias, que violem diretamente os direitos individuais e os direitos políticos. O art. 151 da Constituição de 1967, por exemplo, dispunha: "Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior [150] e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos [...]".

Sob o argumento de proteção e de manutenção da ordem democrática, os direitos e as garantias individuais, bem como os direitos políticos poderiam ser suspensos pelo período de dez anos. Essa disposição constitucional mostra a íntima relação existente entre a democracia e os direitos fundamentais. Acreditava-se, pois, em que o exercício de um direito individual que viesse a violar a ordem democrática deveria ocasionar a suspensão de tal direito pelo prazo de dez anos.

reproduziu durante os anos seguintes com os continuados atos de arbítrio" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 440).

⁴⁸⁸ ALVES, 1985, p. 69.

O conteúdo autoritário⁴⁸⁹ da Constituição de 1967 não fica demonstrado unicamente pelo estabelecimento de instrumentos inibidores do livre exercício dos direitos fundamentais. Vai mais além quando amplia os poderes conferidos ao Poder Executivo⁴⁹⁰, mais propriamente ao Presidente da República. A ele, por exemplo, foi conferido o poder de expedir decretos-lei quando julgasse existir necessidade legislativa. Sobre esse instrumento de extrema arbitrariedade, Alves fez o seguinte comentário:

A maior inovação, contudo, da Magna Carta de 1967, em termos de legislação, foi o decreto-lei gerado para dar ao Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resultasse aumento de despesa, competência para expedir decretos com força de lei sobre segurança nacional e finanças públicas. [...] No campo legislativo, o alargamento da competência do Executivo foi marcante. O direito à iniciativa de lei foi bastante ampliado, atingindo: emendas à Constituição (art. 50, II); projetos de lei sobre qualquer matéria (arts. 54 e 59); as leis delegadas (art. 55); os decretos-lei (art. 58) [...]. De todo esse crescimento de competência, com certeza, o maior reforço do Poder Executivo está no decreto-lei⁴⁹¹.

4.2.3 Emenda Constitucional nº 1 de 1969

4.2.3.1 Fatos políticos

O autoritarismo e a arbitrariedade permanecem ainda vigorando por um longo período. A elaboração de um novo texto constitucional não foi suficiente para romper com as medidas abusivas dos governos que se seguem. Com efeito, uma série de atos institucionais, advinda do poderio pessoal do chefe do Poder Executivo, permanecem sendo editados e servindo de instrumento para a manutenção no poder de governantes um tanto despreparados para a função administrativa.

⁴⁸⁹ "Apesar da intenção e do sentimento de muitos dos seus fautores [sic], a nova Constituição não conseguiu libertar-se plenamente, em seu conteúdo, de um sabor autoritário" (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 66).

⁴⁹⁰ "A Constituição de 1967, outorgada a 24 de janeiro, procurou - como não poderia deixar de ser - o fortalecimento do Poder Executivo, sobretudo para lhe fornecer mecanismo mais expedito de elaboração legislativa, tornando a função do Congresso Nacional secundária no contexto do processo legislativo brasileiro. No tocante às matérias urgentes, portanto, possibilitou a expedição dos decretos-lei" (SILVA NETO, 2004, p. 109). "Falseia os princípios federalistas e democráticos. Fortalece ao máximo a figura do Presidente da República, que tudo pode, sobreposto ao Legislativo e ao Judiciário, que ficam sob sua mira, podendo ser atingidos no exercício de suas atribuições" (IGLÉSIAS, 1985, p. 76). "Quanto à separação dos Poderes, deu-se maior ênfase ao Executivo, que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral, mantendo-se as linhas básicas dos demais Poderes, Legislativo e Judiciário. Alterou-se com maior riqueza a estrutura do processo legislativo, surgindo o regime da legislação delegada e dos decretos-lei" (FERREIRA, 2002, p. 61-62).

4.2.3.1.1 Ato Institucional n.º 5 e o regime militar

Com a justificativa de que pretendia preservar a "ordem, a segurança, a tranqüilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do país"⁴⁹², e após o parecer consultivo do Conselho de Segurança Nacional, o Presidente, General Costa e Silva, em 13 de dezembro de 1968, editou o Ato Institucional n.º 5, um dos mais tenebrosos da história dos regimes militares, que implementou medidas repressivas e autoritárias sobre o povo brasileiro:

A decretação do AI-5 fora precedida pela prisão em massa dos líderes do movimento estudantil, surpreendidos no interior de São Paulo, quando realizavam um congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes, a UNE, fechada por ato de força em 1964. e foi acompanhada pela prisão em massa de parlamentares da oposição – e da própria Arena – e por novo surto de cassações. Foram também presos advogados, como Sobral Pinto, que defendiam presos e acusados políticos; jornalistas, como Carlos Castello Branco; e até líderes civis do movimento de 64, como Carlos Lacerda, com ele desavindos⁴⁹³.

O referido ato conferiu ao Presidente da República a competência para decretar o recesso do Congresso Nacional⁴⁹⁴, das Assembléias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores; para suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos; para cassar os mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; para suspender a garantia do *habeas corpus*, etc. Sobre o Ato Institucional n.º 5, Herkenhoff assevera:

No dia 13 de dezembro de 1968, no primeiro confronto mais sério entre os poderes, o Presidente da República editou o A.I. n.º 5, por meio do qual fechou o Congresso Nacional, rompeu explicitamente com o Estado de Direito e derrubou a ordem constitucional vigente e, com ela, a própria Constituição de 1967⁴⁹⁵.

⁴⁹¹ ALVES, 1985, p. 68.

⁴⁹² "O Ato n.º 5, em seu preâmbulo, porém, justifica sua promulgação pela necessidade de atingir os objetivos da revolução 'com vistas a encontrar os meios indispensáveis para a obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil'" (SILVA; CARNEIRO, 1998, p. 88).

⁴⁹³ RIBEIRO, 1987, p. 191.

⁴⁹⁴ Tal fato foi verificado, quando, por meio do Ato Complementar n.º 38, de 13 de dezembro de 1968, o Presidente Costa e Silva decretou o recesso do Congresso Nacional, a partir daquela data. Cf. ALVES, 1985, p. 70.

⁴⁹⁵ HERKENHOFF, 2000, p. 73.

O Ato Institucional n.º 5 afirmou a manutenção da Constituição de 1967. Tal ato, entretanto, implementou uma série de medidas políticas⁴⁹⁶, modificando toda a estrutura do poder político, o que promoveu a não aplicação do referido texto constitucional. Além disso, houve mudanças significativas no rol de direitos e garantias fundamentais, bem como nos instrumentos e na forma de sua aplicação, não condizendo tais medidas com o previsto na Carta Política vigente (1967).

O falecimento de Costa e Silva, então Presidente da República e idealizador do Ato Institucional n.º 5, veio a promover um cenário político um tanto autoritário e marcado pela ilegalidade. O procedimento normal, previsto na Constituição de 1967, após a morte do Presidente da República e sua conseqüente impossibilidade de exercer o mandato eletivo, era a sucessão definitiva ao cargo presidencial pelo Vice-Presidente da República, na ocasião o civil Pedro Aleixo:

Pela Constituição cabia ao Vice-Presidente Pedro Aleixo, insigne jurista, firme partidário do regime democrático, assumir a Presidência da República. Entretanto, sob rígidos critérios de segurança nacional, a sua assunção foi considerada inconveniente e inoportuna pelos ministros das Forças Armadas, que então assumiram transitoriamente o poder supremo[...]⁴⁹⁷.

Invocando o argumento como "imperativo da segurança nacional", os chefes militares do Exército, General Lyra Tavares; da Marinha, Almirante Augusto Rademaker Grunewald; e da Aeronáutica, Brigadeiro Márcio de Sousa e Melo, decidem assumir as funções atribuídas ao Presidente da República⁴⁹⁸, conforme dispõe o preâmbulo e as disposições constantes do A.I. n.º 12. Estava decretado, pois, um novo golpe de Estado e iniciado um novo regime político marcado pelo autoritarismo estatal. O referido Ato Institucional n.º 12, de 31 de agosto de 1969:

⁴⁹⁶ "O AI-5 englobava todos os itens constantes dos atos anteriores, acrescentando a faculdade de intervir em estados e municípios, detalhando as conseqüências imputáveis aos que tivessem seus direitos políticos cassados, suspendendo a garantia de *habeas corpus* e concedendo total arbítrio ao Presidente da República no que se refere à decretação do estado de sítio ou de sua prorrogação" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 434).

⁴⁹⁷ PACHECO, 1990, p. 101.

⁴⁹⁸ "Dos debates dessa reunião [reunião do Alto Comando das Forças Armadas], decidiu-se o que já estava claro: não entregar o poder ao Vice-Presidente Pedro Aleixo, já que ele não tinha apoio militar e político suficiente para resguardar os interesses da revolução e da segurança nacional. A linha sucessória prevista na Constituição foi considerada sem valor, pelos mesmos motivos. A fórmula encontrada foi a de entregar os poderes presidenciais, em caráter temporário, aos ministros militares" (SILVA; CARNEIRO, 1998, p. 101).

Comunica à nação que o Presidente Costa e Silva está impedido temporariamente de exercício pleno de suas funções, por enfermidade. Para exercício da Presidência não se convocam as autoridades designadas pela lei - o Vice e outros - fixando que cabe aos Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica assumir as funções presidenciais, enquanto durar o impedimento⁴⁹⁹.

Logo em seguida vários outros atos institucionais foram editados pela Junta Militar, sempre sob a justificativa de estarem dando continuidade ao exercício da suprema autoridade do Governo e do comando supremo das Forças Armadas. Em vista disso, seriam baixados tantos atos institucionais quantos fossem necessários à continuidade administrativa do país por meio do referido colegiado formado por três militares.

O Ato Institucional n.º 16, de 14/10/1969, por exemplo, determinou a "vacância do cargo de Presidente da República, visto que o seu titular, Marechal Arthur da Costa e Silva, está inabilitado para exercê-lo, em razão da enfermidade que o acometeu". Assim, a chefia do Poder Executivo e, conseqüentemente, do Estado e do Governo, seria exercida pelos Ministros Militares e não pelo Vice-Presidente investido de mandato eletivo. Sobre as determinações do referido Ato Institucional, tem-se a seguinte passagem:

O Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro, ante a gravidade da doença do Marechal [Costa e Silva], declara a vacância da Presidência, bem como da Vice-Presidência. Enquanto não se realiza a eleição das novas autoridades, a chefia do Poder Executivo continua a ser feita pelos ministros militares. O mesmo Ato marca o dia 25 de outubro para a realização de novas eleições⁵⁰⁰. O que ocorrerá no mesmo estilo, com a imposição de um candidato ao Congresso, para ser homologado⁵⁰¹.

No dia 07 de outubro de 1969, a Secretaria da Presidência da República anuncia a escolha, pelo Alto Comando do Exército, do nome do General Emílio Garrastazu Médici para Presidente da República e do nome do Almirante Rademaker Grunewald para Vice-Presidente. No dia 25 de outubro do mesmo ano, Médici e Rademaker são eleitos de forma indireta para o período de 30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974⁵⁰².

⁴⁹⁹ IGLÉSIAS, 1985, p. 79.

⁵⁰⁰ "Foi o AI-16 que, pelo artigo 4.º, marcou a realização da eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, para o dia 25 de outubro de 1969, pelos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. Seria considerado eleito Presidente o candidato que obtivesse maioria absoluta de votos" (ALVES, 1985, p. 72).

⁵⁰¹ IGLÉSIAS, loc. cit.

⁵⁰² RIBEIRO, 1987, p. 197.

Como medida indispensável à sua manutenção no poder, a Junta Militar outorgou, em 17 de outubro de 1969, um novo texto constitucional. A Constituição de 1969 foi outorgada como uma Emenda Constitucional, intitulada Emenda Constitucional n.º 1. Na verdade, não se trata de mera Emenda Constitucional e sim de uma nova Constituição, pois diversos dos seus artigos decorrem de inovação, ou seja, são resultado de uma nova redação. Sobre a outorga da nova Constituição, tem-se:

A junta de Ministros Militares, composta de três membros, outorga em 17 de outubro de 1969 a Emenda n.º 1, que foi antecipada pelo Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro do mesmo ano, que deu nova redação ao Colégio Eleitoral para a eleição indireta de Presidente e Vice-Presidente da República prevista na Constituição de 1967⁵⁰³.

Ressalte-se que, embora o novo texto constitucional tenha recebido a titulação de Emenda Constitucional n.º 1, na verdade, trata-se de uma nova Constituição. Com efeito, uma Emenda Constitucional tem a tarefa de promover a alteração de alguns dispositivos constitucionais, sem que tais modificações alterem a sistemática original⁵⁰⁴ da Constituição; fato que não pode ser verificado no texto de 69. A denominada EC n.º 1 acabou por ocasionar uma mudança textual, quase que integral, adotando apenas alguns poucos artigos da Constituição de 67:

Essa Emenda [Emenda Constitucional n.º 1, de 1969] é, materialmente, outra Constituição, mas, formalmente, é uma alteração da Carta de 1967, mantendo suas características básicas. [...] Esse Ato [Ato Institucional n.º 5] reiniciou o processo revolucionário e, apesar de manter a Constituição de 1967, trouxe-lhe inúmeras alterações: possibilidade de o Presidente decretar o recesso do Legislativo, em todas as suas órbitas, investindo-se, em decorrência, de uma ampla capacidade de legislar, sendo facultada a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações constitucionais, revigorando-se a faculdade de suspensão de direitos políticos e de cassação de mandatos legislativos⁵⁰⁵.

A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 recebeu essa titulação porque a outorga militar determinava que a Constituição de 1967 permaneceria em vigor. Condiçionava, contudo, a sua vigência a um novo texto, a uma nova redação. O próprio art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 dispunha: "A Constituição de

⁵⁰³ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 447.

⁵⁰⁴ "Portanto, a feição constitucional do País pode ser modificada sem que isso demande a substituição de toda a Constituição. Evidentemente, contudo, que a alteração promovida via reforma **não poderá alcançar toda a Constituição**, com a mudança de seus valores basilares" (TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 834, grifo nosso).

⁵⁰⁵ CUNHA, 1996, p. 99.

24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação: [...]". Verifica-se, pois, que a Constituição de 1967, ainda que posta como texto-base para a realização da reforma, não permaneceu efetivamente em vigor, pois sofreu diversas alterações.

Ainda, como medida política implementada pelos militares, foram introduzidos no texto original da Constituição de 1967 os Atos Institucionais⁵⁰⁶ anteriormente editados pela Junta Militar. Desse modo, o triunvirato governante poderia estabelecer, de forma definitiva e superior. Todas as medidas por ele tomadas no intuito de consolidar o seu regime militar, marcado essencialmente pela ditadura e pela repressão, constaram do texto da Constituição. Essa é, aliás, a grande marca da Constituição de 69: a inclusão em seu texto dos atos institucionais em vigor.

Note-se, assim, que a Emenda Constitucional, na verdade, instituiu um novo sistema político, muito embora já constasse da prática institucional do Governo Militar. Restava, entretanto, incluir tal estrutura no texto de uma Constituição. Nesse intuito, a Junta Militar entendeu oportuno outorgar mediante emendas, ou seja, reformas ao texto de 1967, as medidas dantes já exercidas de fato por meio dos constantes Atos Institucionais, de forma a legitimar, pelo menos na aparência, tal Estado de Exceção.

Registre-se, contudo, que a própria doutrina constitucionalista não apresenta um entendimento pacífico sobre a natureza do texto outorgado em 1969: se constitui uma emenda à Constituição de 1967 ou um novo texto constitucional. Bonavides e Andrade⁵⁰⁷, por exemplo, acreditam que não há Constituição de 1969, mas apenas uma Emenda Constitucional, pois o sistema originário não foi alterado, embora o texto constitucional de 1967 tenha sofrido algumas modificações.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, manifestou-se, por unanimidade, no sentido de aceitar vigente a Constituição de 67 e de considerar o texto de 69 como mera Emenda Constitucional. Ferreira⁵⁰⁸ também não faz referência a nenhum texto

⁵⁰⁶ "Mas seriam elas [as emendas ao texto constitucional de 1967], por força dos Atos Institucionais, em tão grande número, que praticamente alterariam a organicidade, a unidade e a sistemática existente" (FRANCO SOBRINHO, 1970, p. 103).

⁵⁰⁷ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 448.

⁵⁰⁸ FERREIRA, 2002, p. 62.

constitucional de 1969; ao contrário, inclui a EC n.º 1 de 1969 como mais uma entre outras emendas à Constituição de 67. Assim também se posiciona Bastos⁵⁰⁹ ao tratar do texto de 69 como Emenda à Constituição de 1967.

Silva Neto⁵¹⁰, por seu turno, encampando entendimento diverso dos anteriores, inclui o texto constitucional de 1969 como uma Constituição. Pacheco⁵¹¹ também se manifesta no sentido de admitir o texto constitucional de 1969 como uma nova Constituição⁵¹². Oportuno conferir, ainda, o entendimento de Soares⁵¹³, que afirma ser a Emenda Constitucional n.º 1 verdadeiro texto constitucional outorgado pelo regime militar. Nesse mesmo sentido, Silva⁵¹⁴ e Ribeiro⁵¹⁵ também acreditam tratar-se o texto de 1969 de uma nova Constituição e não de mera emenda constitucional⁵¹⁶.

Sendo uma Constituição ou apenas uma Emenda Constitucional, o seu texto permaneceu em vigor por longos e angustiantes anos. Somente em 1978, por meio do chamado Pacote de Junho, sob o Governo do Presidente Geisel⁵¹⁷, algumas medidas são tomadas no sentido de minorar os efeitos do Ato Institucional n.º 5⁵¹⁸. São, então, revogadas as suspensões dos direitos políticos implementadas pelo referido Ato Institucional. Além disso, tais medidas previam, ainda, a eliminação de alguns poderes presidenciais, como o de decretar o recesso do Poder Legislativo⁵¹⁹.

⁵⁰⁹ BASTOS, 2002, p. 218.

⁵¹⁰ SILVA NETO, 2004, p. 110.

⁵¹¹ PACHECO, 1990, p. 102.

⁵¹² O autor ressalta, no entanto, que o próprio texto constitucional de 1969 dispunha que a Constituição de 1967 deveria ser mantida, na sua maior parte (PACHECO, 1990, p. 102).

⁵¹³ SOARES, 2000, p. 37.

⁵¹⁴ SILVA, 2000, p. 107.

⁵¹⁵ RIBEIRO, 1987, p. 196.

⁵¹⁶ Nesse mesmo sentido, Cunha (1996, p. 99) e Herkenhoff (2000, p. 107), dispõem: "Em 17 de outubro de 1969, estando em recesso forçado o Congresso Nacional, foi outorgada, pelos três ministros militares, nova carta ao país, sob a aparência de emenda constitucional".

⁵¹⁷ Chegando-se próximo ao fim do quadriênio presidencial, foram indicados para a sucessão à Presidência o General Ernesto Geisel, para o cargo de Presidente da República, e o General Adalberto Pereira dos Santos, para o cargo de Vice-Presidente, ambos foram eleitos por um Colégio Eleitoral e tomaram posse, em 15 de janeiro de 1974.

⁵¹⁸ "A partir da posse do Presidente Ernesto Geisel, o regime autoritário iniciou um processo de abertura política lenta e gradual. A peça mais importante do processo foi a já lembrada Emenda Constitucional n.º 11/78, que, entre outras disposições, revogou os Atos Institucionais e os demais Atos de exceção, ainda vigentes" (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 77).

⁵¹⁹ Vale ressaltar que, antes mesmo dessas medidas de abertura política, o próprio Geisel baixou um ato complementar, decretando o recesso do Congresso Nacional, com o que passou a considerar que o Poder Executivo Federal estava autorizado a legislar sobre todas as matérias, nos termos do Ato Institucional n.º 5, inclusive a elaborar emendas à Constituição. Cf. Pacheco, 1990, p. 103.

No governo seguinte, em 1979, novas medidas foram tomadas pelo então Presidente da República, o General João Baptista de Oliveira Figueiredo⁵²⁰, que se comprometeu, várias vezes e solenemente, a continuar no processo de abertura política, iniciado por Geisel. Foi conferida, por exemplo, a anistia aos condenados por crimes políticos. Oportuno registrar que ainda não se tratava de uma ampla e irrestrita anistia, na medida em que excluía do rol dos crimes políticos o crime de terrorismo, o de assalto, o de seqüestro e o de assassinato, que eram muito comuns na prática oposicionista.

Embora diversas medidas governamentais tenham sido tomadas no sentido de reanimar o regime democrático, tal implemento somente será perceptível no movimento das *Diretas Já*, que reivindicava a eleição direta, ou seja, a eleição popular, dos candidatos ao cargo presidencial, fato que já era constante, desde 1982, nas eleições para Governador de Estado. Ressalte-se que esse movimento será estudado no contexto político da Constituição de 1988, mas convém destacar a seguinte narração:

Em 8 de janeiro de 1985 devia ser eleito o novo Presidente da República. Por todo o País alastrou-se uma campanha para que essa nova eleição fosse feita pelo processo de votação direta e não indiretamente por um colégio eleitoral, conforme estava prescrito na Constituição de 1969. Uma proposta de emenda constitucional, estabelecendo a eleição direta, foi apresentada ao Congresso Nacional, onde entrou em discussão acalorada. [...] Mas a emenda apresentada ao Congresso Nacional não alcançou aprovação [...]"⁵²¹.

4.2.3.2 Texto constitucional

O texto constitucional de 1969 seguiu a mesma índole autoritária da Constituição de 1967. No entanto, assumiu um grau de autoritarismo e arbitrariedade muito mais intenso que o texto anterior. Apesar de vigente o texto de 1969, o Governo Militar insistiu em agir por meio dos atos institucionais, quando não os incluiu no próprio

⁵²⁰ "No dia 5 de janeiro [1978] o Presidente Geisel reuniu os dezesseis membros da Comissão Executiva da Arena, indicando, oficialmente, o nome do General João Baptista de Figueiredo para seu sucessor. Para a Vice-Presidência foi escolhido o nome do Governador de Minas Gerais, Aureliano Chaves. Seguir-se-ão sem surpresas a homologação pela Arena dos nomes apontados e a eleição pelo Colégio Eleitoral" (SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. O governo Geisel: 1975/1978. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Editora Três Ltda, 1998. v. 21, p. 143).

⁵²¹ PACHECO, 1990, p. 105.

texto, de modo a conferirem maior poder ao Presidente da República, que, de forma pessoal, governava o país. Assim, foram mantidos os poderes presidenciais de editar decretos-lei, de cassar mandatos políticos, de suspender alguns direitos fundamentais e de utilizar instrumentos de repressão, como a censura e o exílio.

A Constituição de 1969 também se classifica entre as que associam a democracia a um direito fundamental. Sua justificativa aproxima-se da apresentada para a qualificação da Constituição de 1967. Em vista disso, no intuito de incluir o texto constitucional de 1969 na dimensão jurídica da democracia, juntamente com as Constituições de 1946 e de 1967, apresenta-se mais adequado reiterar os argumentos expostos no tópico da Constituição de 1967, para que não se tornem repetitivos, e passar à exposição dos fatos políticos, bem como do texto constitucional da próxima Constituição, qual seja, a de 1988.

4.3 DEMOCRACIA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

4.3.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

4.3.1.1 Fatos políticos

Assim como em 1946, mais uma vez o país se esforça para a implementação de um regime político democrático. Após duas décadas (1964-1984) de autoritarismo e de arbitrariedades no poder, o povo brasileiro pode gozar efetivamente das suas liberdades, civis e políticas, muito embora elas já estivessem previstas nos textos constitucionais de 1967 e de 1969. A mera consignação de um rol de direitos fundamentais não foi suficiente para consolidar a democracia, vez que a repressão foi a marca dos governos anteriores.

Surge, então, *uma nova era*⁵²², marcada por uma ampla participação popular nas decisões do país. A democracia, pois, não representa unicamente a adoção de um regime político representativo (primeira dimensão da democracia), nem mesmo a

garantia de previsão de um extenso rol de direitos fundamentais (segunda dimensão da democracia), mas sim uma convivência participativa, em que ela manifesta-se cotidianamente, alcançando e protegendo o cidadão nos mais diversos momentos de sua vida. Essa dimensão participativa é assim demonstrada por Caldeira:

Uma nova visão da soberania popular se descortina lentamente: o Poder volta a ser controlado, não apenas pelo Direito, mas principalmente pela livre vontade do cidadão, sempre que possível, diretamente. Vislumbra-se, portanto, a criação de um Estado Democrático Participativo⁵²³.

Essa mudança no instituto democrático foi promovida essencialmente pela promulgação da Constituição brasileira de 1988. No entanto, antes mesmo da sua edificação, o povo brasileiro já demonstrava sinais de cansaço e de insatisfação para com os governos militares. Partiu-se, então, para a iniciativa, para o embate direto com as forças repressivas. A principal mobilização por mudanças ficou conhecida como *Diretas Já*, movimento popular que reivindicava eleições diretas para o cargo de Presidente da República. Sobre essa mobilização por mudanças, Barroso⁵²⁴ afirma:

Ao findar o Governo JOÃO FIGUEIREDO, cujo mandato terminaria a 15 de março de 1985, tinha-se como certo que a opinião pública nacional não toleraria a continuidade do regime militar instaurado em 1964. Todo o ano anterior, de 1984, fora testemunha do anseio dos brasileiros pela restauração do poder civil. As próprias forças dominantes, esgotadas em seus propósitos e já desmerecidas pela Nação, admitiam a necessidade da mudança.

4.3.1.1.1 *Movimento Diretas Já e eleições presidenciais*

Estava próximo o fim do governo do General João Baptista Figueiredo. Era preciso preparar as forças políticas para as eleições: foi indicado como candidato à Presidência da República um civil, Aureliano Chaves, que tinha sido candidato nas eleições passadas a Vice-Presidente de João Figueiredo. Seu nome, entretanto, foi

⁵²² Expressão utilizada por Carneiro (CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. Preâmbulo de uma nova era: 1979/1989. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Três, 1998. v. 22) e também por Zimmermann (2004, p. 216).

⁵²³ CALDEIRA, César. Introdução. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê constituinte n.º 2**: as grandes questões nacionais e as propostas populares, de 02 de fevereiro de 1987. Rio de Janeiro: Editora do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1987. p. VII.

⁵²⁴ BARROSO, Magdaleno Girão. **O Brasil constituinte e a constituição de 1988**: um depoimento ao vivo para a história. Brasília: [s.n.], 1993. p. 5.

vetado na Convenção do Partido, saindo vitoriosa a candidatura de um outro civil, Paulo Maluf.

A oposição lançou a candidatura de Tancredo Neves, também civil, que havia sido eleito, recentemente, Governador de Minas Gerais. Enquanto os vários candidatos disputavam os votos dos recém-governadores, Tancredo Neves cuidava com mais cuidado da repercussão popular de sua candidatura. Foi essa popularidade que promoveu, em todo o país, mobilizações que reivindicavam eleições diretas, populares, para o cargo presidencial⁵²⁵. Essas mobilizações, ainda, promoveram a iniciativa de uma proposta de uma Emenda Constitucional, que foi apresentada ao Congresso Nacional, mas que, ao final, não obteve êxito.

Apesar da opressão, o povo começou a reivindicar mudanças. O movimento chamado *Diretas Já*, pleiteando eleições diretas para a Presidência da República, levou milhões de pessoas às praças públicas. As multidões, que acorreram ordeira mas entusiasmadas aos comícios, no primeiro semestre de 1984, interpretaram os sentimentos da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional⁵²⁶.

Esse movimento ficou conhecido como *Diretas Já*, resultado do grito popular que exigia a modalidade de eleição direta, em contraposição às eleições indiretas, realizadas pelo Congresso Nacional. O movimento justificava-se na extensão da eleição direta ao cargo presidencial, uma vez que as eleições para Governador de estado, desde 1982, já estavam sendo realizadas dessa forma, por meio do voto popular. Apesar de todas as mobilizações populares, o povo brasileiro não pôde exercer o seu voto e o Presidente permaneceu sendo eleito indiretamente. Sobre as *Diretas Já*, Bonavides e Andrade⁵²⁷ registram:

Mas, somente em 1984 se explicitaram as manifestações da sociedade e a movimentação das organizações associativas como a Ordem dos Advogados do Brasil, as federações e sindicatos de trabalhadores, com o apoio ostensivo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Em 17 de abril de 1984, iniciou-se a grande campanha popular de rua, com mais de um milhão de pessoas no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, exigindo as eleições diretas em todos os níveis.

⁵²⁵ "Em 1978, o General João Figueiredo, sucessor presidencial de Geisel, foi empossado sob o agitado anseio geral de redemocratização. Cinco anos mais tarde, a sociedade, que já estava cansada dos governos militares, tomou as ruas e por todo o País, num clamor geral pela abertura democrática e eleição presidencial direta. Ainda assim, esta somente se realizaria seis anos mais tarde" (ZIMMERMANN, 2004, p. 215).

⁵²⁶ SILVA, 2000, p. 108.

⁵²⁷ BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 449.

Ressalte-se, contudo, que, apesar de terem sido realizadas eleições indiretas, o povo saiu vitorioso, pois conseguiu influir no voto do Colégio Eleitoral⁵²⁸. No dia 15 de novembro de 1985, Tancredo Neves, o candidato popular, venceu as eleições no Congresso Nacional, por maioria absoluta dos votos⁵²⁹, tendo como Vice José Sarney. O resultado na votação demonstra a irrefutável aceitação de Tancredo Neves como Presidente da República: foram 480 votos para Tancredo e apenas 180 para Paulo Maluf. Sobre as eleições indiretas de 1985, Carneiro⁵³⁰ destaca o seguinte:

Tancredo Neves e seus familiares tinham se localizado num recinto mais resguardado, no auditório Petrônio Portela. Quando o 344.º voto foi dado a Tancredo Neves, assegurando-lhe a maioria absoluta, houve um verdadeiro delírio no salão, se espalhando pelo recinto da Câmara dos Deputados, pelas ruas de Brasília, pelo País inteiro, que a tudo assistia pela televisão. Quando a votação terminou, foi anunciado o resultado de 480 votos para Tancredo e 180 a Paulo Maluf. Foram 26 as abstenções. Quem presenciou, em Brasília, o dia 15 de novembro de 1985, teve a sensação de assistir a um milagre. A cidade era outra, o povo era outro, até mesmo a linguagem era outra. O impossível acontecera. O longo período do poder militar, de 1.º de abril de 1964 a 15 de janeiro de 1985, tinha feito o País passar por muitas transformações.

Tancredo Neves⁵³¹, embora eleito, não chegou a assumir o cargo, pois, na véspera da sua posse, teve de ser internado para uma operação, à qual seguiram-se outras, ocasionando a sua morte no dia 21 de março de 1985⁵³². O Vice-Presidente, José

⁵²⁸ "Foi sem dúvida uma grande conquista do processo político brasileiro, que soube, pela via eleitoral, pôr fim a uma ditadura militar, o que não é muito frequente na América Latina" (BASTOS, 2002, p. 229).

⁵²⁹ "Apesar de frustrada a esperança no voto presidencial, as forças democráticas lançam a vitoriosa candidatura, por via indireta no Colégio Eleitoral, do então Governador mineiro Tancredo Neves. A eleição de Tancredo, em 15 de novembro de 1985, foi assim saudada como o início de uma nova era denominada *Nova República*, que seria constitucional, social e democrática" (ZIMMERMANN, 2004, p. 215-216).

⁵³⁰ CARNEIRO, 1998, p. 98.

⁵³¹ "A eleição do pranteado Tancredo Neves para a presidência da República, a 15 de janeiro de 1985, foi saudada como o início de um novo período da história das instituições políticas brasileiras. Ele próprio a denominou de a *Nova República*, que haveria de ser democrática e social, a fim de caminhar-se com segurança rumo a um destino menos duro para o povo. Mas a Nova República só teria legitimidade e durabilidade se se fundamentasse numa Constituição democrática, ou seja, numa Constituição que emanasse de uma Assembléia Constituinte representativa da soberania popular, pois só o povo é capaz de interpretar seus próprios anseios e aspirações[...]" (SILVA, 2000, p. 108).

⁵³² Oportuno destacar a seguinte narração sobre esse triste episódio da história política brasileira: "Retornando da viagem, Tancredo se preparava com ansiedade pelo dia da posse que se aproximava. De repente, começa a sentir dores muito fortes no abdômen. Foi muito difícil convencê-lo a ir para o Hospital de Base, em Brasília, para ser convenientemente examinado. Os médicos já estavam convencidos que ele teria de ser operado, com urgência. Quando o Presidente soube, os médicos tiveram que enganá-lo, dizendo que seria necessário aplicar soros com antibióticos. Tancredo concordou, mas fez um pedido ao diretor do hospital, dr. Gustavo Arntes: 'Eu não posso ser operado. Vocês têm de aguentar um pouco. Preciso tomar posse, nem que seja de maca'" (CARNEIRO, 1998, p. 103).

Ribamar Sarney, foi então empossado e assumiu a Presidência da República, honrando o compromisso de transição feito por Tancredo. Sobre essa conturbada posse presidencial, oportuna a lição de Barroso⁵³³:

Diante de uma nação siderada pela dor, a iminente acefalia governamental foi solucionada, a princípio, durante a enfermidade do titular, mediante a posse eventual do Vice-Presidente JOSÉ SARNEY a 15 de março de 1985, confirmada, após aquele desenlace, pelo Congresso, em sessão extraordinária de 13 de abril de 1985, quando, a despeito das dúvidas suscitadas sobre a legitimidade do ato (o Presidente eleito não chegara a assumir), começou o governo da chamada Nova República.

4.3.1.1.2 *Assembléia Nacional Constituinte*

Como visto, as mobilizações populares por eleições diretas para Presidente não promoveram a sua implementação, mas influíram no Governo José Sarney a iniciativa de convocação de uma Assembléia Constituinte para elaborar uma nova Constituição. Assim, o Congresso Nacional, em 27 de novembro de 1985, promulgou a Emenda Constitucional n.º 26, convocando a Assembléia Nacional Constituinte. Registre-se, contudo, que, apesar de receber esse nome, trava-se de um Congresso Constituinte, composto por deputados e senadores biônicos⁵³⁴. É o que consigna Herkenhoff⁵³⁵:

Não houve assim uma Assembléia exclusiva para discutir e votar a Constituição, como foi pedido por amplos setores da população. Não houve uma "Assembléia Nacional Constituinte". Foram eleitos pelo povo deputados e senadores. Estes deputados e senadores fizeram a Constituição e depois continuaram como deputados e senadores até o fim do mandato, isto é, até terminar o tempo para o qual foram eleitos. Para exata apreciação dos fatos históricos deve ser dito que a Constituição foi promulgada por um "Congresso Constituinte".

⁵³³ BARROSO, 1993, p. 08).

⁵³⁴ Como visto, a Assembléia Constituinte pode apresentar-se de duas formas: exclusiva ou congressional. Apesar de previsto oficialmente na EC 26/85 a convocação de Assembléia Nacional Constituinte, na verdade, tratava-se de um Congresso Constituinte ou Constituinte Congressional, que foi eleito para o exercício da função ordinária, e não constituinte. Os deputados e senadores que compõem a Constituinte são, por isso, chamados de biônicos, pois foram eleitos para comporem o Congresso Nacional e produzirem leis ordinárias, e não para serem constituintes. Nesse sentido, tem-se: "Consistiu no fato de que a Constituinte congressional teria a participação, como constituintes, dos 23 senadores eleitos em 1982, com mandato de 8 anos. Esses senadores, de direito, não poderiam ser membros natos da constituinte, pois ninguém pode ser constituinte sem mandato específico. O mandato que obtiveram, nas urnas, foi apenas para integrar o Congresso ordinário" (HERKENHOFF, 2000, p. 130). No mesmo sentido: "Mais uma vez o procedimento de convocação da Constituinte importava deformações da vontade popular, pois, em verdade, não se convocou Assembléia Nacional Constituinte. [...] Não era uma autêntica Assembléia Nacional Constituinte, mas um Congresso Constituinte" (SILVA, 2000, p. 108).

A convocação da Assembléia Nacional Constituinte deu-se por meio da EC 26/85, resultado direto da iniciativa do então Presidente José Sarney de propor, em 28 de junho de 1985, a realização da referida emenda à Constituição. O ato convocatório foi acompanhado da concessão de anistia aos condenados políticos e dispunha nos três primeiros artigos que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1.º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

A Constituinte foi eleita em novembro de 1986, mas somente em 1.º de fevereiro de 1987 foi reunida. Sua instalação foi presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que dirigiu a sessão de escolha do Presidente definitivo da Constituinte⁵³⁶. A EC 26/85 estabelecia que o texto constitucional seria promulgado após a aprovação da maioria absoluta⁵³⁷ dos membros da Assembléia e que a votação se daria em sessão unicameral e em turnos.

Antes mesmo da convocação da Assembléia Nacional Constituinte, o Presidente José Sarney, por meio do Decreto Executivo n.º 91.450, de 18 de julho de 1985, deu execução a uma medida concebida anteriormente por Tancredo Neves. Tratava-se da formação de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta por aproximadamente 50 membros, com a incumbência de desenvolver estudos e pesquisas fundamentais a título de colaboração aos trabalhos a serem desenvolvidos pela Constituinte⁵³⁸.

O Presidente Tancredo Neves convidou o prof. Afonso Arinos para presidir uma Comissão destinada a preparar um anteprojeto de Constituição, prevendo um debate

⁵³⁵ HERKENHOFF, 2000, p. 131.

⁵³⁶ "No dia seguinte ao da instalação, ou seja, em 2 de fevereiro de 1987, o Deputado Ulysses Guimarães foi eleito Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, por 425 votos contra 59 ao Deputado Lisâneas Maciel, do Partido Democrático Trabalhista, o PDT, de Leonel Brizola" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 458).

⁵³⁷ Interessante ressaltar que o quorum para a aprovação de uma Emenda Constitucional, de acordo com a Constituição vigente de 1969, era de dois terços, enquanto que o quorum para a promulgação de uma nova Constituição, de acordo com a EC 26/85 era de maioria absoluta, portanto menor.

⁵³⁸ "O Presidente da República, antes mesmo da convocação da Constituinte, nomeou uma 'Comissão Provisória de Estudos Constitucionais', destinada a preparar um anteprojeto que servisse de subsídio à elaboração do novo texto, que não foi enviado à Assembléia Constituinte, mas influenciou muito na elaboração da nova Constituição" (SILVA, 2000, p. 109). A Comissão Afonso Arinos foi criada pelo Governo para preparar um projeto de Constituição. Houve uma repulsa inicial dos segmentos organizados da sociedade civil contra a criação dessa Comissão. A sociedade civil queria expressar-se livremente. Repugnava-lhe qualquer espécie de tutela como esta idéia de uma comissão governamental para fazer um projeto de Constituição" (HERKENHOFF, 2000, p. 137).

de grande interesse nacional, e cumprindo esse desiderato o Presidente Sarney [seu sucessor definitivo], pelo Decreto n.º 91450/85, que almejava proporcionar uma contribuição para os futuros debates, instituiu Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de 50 membros escolhidos em diversas áreas, e presidida por um de seus componentes, também, de livre escolha da Chefia do Executivo⁵³⁹.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi, então, formada⁵⁴⁰, sob a presidência do jurista Afonso Arinos. Tal comissão, que trabalhava sem nenhuma remuneração, contava, apenas, para seu suporte administrativo, com uma dezena de servidores públicos, cedidos e custeados pelo Governo. No espaço de um ano, a Comissão elaborou um substancial projeto de Constituição e encaminhou ao Presidente da República, José Sarney, que recebeu o projeto em audiência solene, mas omitiu-se de encaminhá-lo à Assembléia Nacional Constituinte⁵⁴¹.

Composta de 50 membros, os chamados "notáveis", sua tarefa consistia em "desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da Nação brasileira". A Comissão, cujo representante veio a ser o insigne jurista Afonso Arinos de Melo Franco, não se limitou ao cumprimento dos objetivos estritos para os quais fora estabelecida oficialmente, senão que seguiu os caminhos da célebre Comissão do Itamaraty e se empenhou na missão de elaborar um anteprojeto constitucional, documento ultimado e entregue ao Presidente da República em 18 de setembro de 1986⁵⁴².

Na verdade, o trabalho final produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais recebeu do Governo o tratamento de um mero relatório ou documentário, e não propriamente de um anteprojeto constitucional, qual fora concebido por Afonso Arinos. Em vez de remetê-lo à futura Constituinte, como era de se esperar, o Presidente José Sarney simplesmente o enviou, por despacho presidencial, datado em 24 de setembro de 1986, ao Ministério da Justiça, onde provavelmente ficou arquivado⁵⁴³. Sobre o anteprojeto constitucional, Barroso⁵⁴⁴ ressalta:

⁵³⁹ CUNHA, 1996, p. 109.

⁵⁴⁰ Sobre a formação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, cf. BARROSO, 1993, p. 13.

⁵⁴¹ "Aliás, era de prever que a Assembléia, depois de eleita e reunida sob impulsos de soberania irrestrita e auto-suficiente de representatividade popular, não aceitaria o projeto da Comissão Provisória como base de suas elaborações constitucionais. Preferiu elaborar o seu projeto, como realmente o fez, através de exaustivo trabalho que demorou cerca de um ano, com elevadíssimas despesas de salários, custeio administrativo e outras, pagas pelo erário público" (PACHECO, 1990, p. 108).

⁵⁴² BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 457.

⁵⁴³ "A rejeição do Projeto pelo Governo deu-se tacitamente por via omissiva. O Executivo deixou de enviá-lo à Constituinte. Consta que a razão maior do silêncio e omissão do Poder Central, ignorando o trabalho da Comissão dos Notáveis, resultou unicamente de haver ele consagrado o sistema parlamentar de governo. O Presidente Sarney estava no propósito de não abrir mão dos poderes que

O anteprojeto organizado concluiu-se a 18 de setembro de 1986, sendo publicado no Diário Oficial da União e enviado ao Ministério da Justiça, para os fins daquele Decreto, por despacho de 24 do mesmo mês, do Presidente da República. A publicação efetuou-se no Suplemento Especial 185 do DOU, acompanhada do discurso pronunciado pelo Presidente da República na ocasião da entrega solene do documento, ocorrida num dos salões do Palácio do Planalto, bem como de termo de encaminhamento subscrito pelos membros da Comissão.

Foram formadas, então, comissões temáticas dentro da própria Assembléia, já que ela não se utilizou de nenhum anteprojeto que lhe servisse de base⁵⁴⁵. A matéria constitucional foi, assim, dividida em oito partes, cada uma delas entregue a uma Comissão Temática específica. Além disso, foi composta uma Comissão de Sistematização, responsável pela junção de todo o material produzido pelas demais comissões e pela edificação de um projeto final, que seria votado e aprovado em plenário.

As subcomissões temáticas, bem como a Comissão de Sistematização, abriram espaço para a discussão e a análise popular do anteprojeto constitucional apresentado. A participação do povo foi promovida pela possibilidade de apresentação de emendas ao projeto de Constituição⁵⁴⁶. As emendas populares⁵⁴⁷ eram propostas que os próprios eleitores apresentavam perante a Assembléia Nacional Constituinte. Herkenhoff⁵⁴⁸ salienta, entretanto, que as emendas foram

necessariamente seriam transferidos para o Primeiro-Ministro com a adoção do parlamentarismo" (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 495).

⁵⁴⁴ BARROSO, 1993, p. 13.

⁵⁴⁵ "Segundo se verifica pelo despacho presidencial, o anteprojeto da Comissão não foi enviado ao Congresso, para oportuno embasamento dos trabalhos da constituinte, como se supunha, mas apenas ao Ministério da Justiça, fato que não deixou de causar estranheza, privando-se em consequência aquela futura Assembléia de um documento em que pudesse assentar oficialmente o processo de elaboração constitucional" (BARROSO, 1993, p. 14).

⁵⁴⁶ "Cabe indagar, entretanto, se muito mais que as formulações clássicas não valeram os riscos assumidos por essa incomum metodologia [que permitia a oferta de emendas populares] e pelos procedimentos, inéditos em grande parte, a que correspondeu. Não teria o Brasil dado uma lição ao mundo - digamos - de realização da democracia, a começar pela popularização dos meios de alcançá-la?" (BARROSO, 1993, p. XI).

⁵⁴⁷ A pressão popular sobre a Assembléia não se limitou às emendas populares. Segmentos organizados da sociedade civil, tais como sindicatos de trabalhadores, associações profissionais, associações de moradores, associações culturais, grupos feministas, entre outros, estiveram presentes nas galerias e nos corredores da Constituinte durante todo o seu período de funcionamento.

⁵⁴⁸ "Uma das formas mais importantes de participação popular foi justamente a apresentação de 'emendas populares', franquias pelas quais se bateu com ênfase o 'Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte' "(HERKENHOFF, 2000, p. 133).

patrocinadas por instituições da sociedade civil, o que facilitava o acesso popular ao anteprojeto.

A participação popular foi promovida também por meio dos chamados *lobbies*, uma espécie de pressão realizada no contato direto com os constituintes. Nunca na história constitucional brasileira o povo esteve tão próximo dos trabalhos constituintes. Isso determinou a caracterização essencialmente democrática da Constituição Brasileira de 1988.

4.3.1.2 Texto constitucional

Após quase vinte meses de árduo trabalho constituinte, em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição de 1988, iniciando uma nova fase no processo democrático brasileiro. Nesse texto, a democracia assume a dimensão de princípio constitucional, garantindo ao cidadão uma ampla participação democrática nos assuntos do Estado⁵⁴⁹. Repise-se, contudo, que a adoção da dimensão principiológica⁵⁵⁰ da democracia não exclui a presença das demais dimensões no texto constitucional em questão⁵⁵¹.

Logo no preâmbulo do texto constitucional de 1988, pode-se encontrar referência à adoção do regime democrático, mais propriamente da democracia representativa. Os constituintes assumem a posição de "representantes do povo brasileiro", que promulgam a Constituição reunidos em Assembléia Nacional Constituinte, com o fim de instituir um Estado Democrático. Verifica-se, reiteradamente, a adoção da democracia como regime político, que pode ser vislumbrada nas Constituições anteriores, mas não de forma tão incisiva.

⁵⁴⁹ "A construção da Democracia representativa estável, baseada num sistema partidário consolidado e num parlamento eficaz, necessita acomodar ao mesmo tempo o direito de interferência direta do cidadão e de grupos nas decisões do Estado" (CALDEIRA, César. A comissão arinos e a democracia participativa. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê constituinte n.º 2**: as grandes questões nacionais e as propostas populares, de 02 de fevereiro de 1987. Rio de Janeiro: Editora do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1987. p. 54).

⁵⁵⁰ "O ponto mais importante da Constituição de 1988 foi sua afirmação principiológica e institucional pelo regime democrático" (SOUZA JÚNIOR, 2002, p. 85).

⁵⁵¹ Trata-se da evolução das dimensões e não da superação de gerações, de fases, de etapas. A adoção de uma das dimensões da democracia não exclui do texto constitucional a presença das demais. Elas, no entanto, encontram-se acompanhadas por uma nova dimensão, não manifestada antes.

Esse preâmbulo demonstra o intuito do Poder Constituinte Originário em legitimar o exercício do poder político por meio da representação popular na elaboração do texto constitucional. Essa busca por legitimidade encontra-se clara no texto, tendo em vista os fatos políticos vividos até então, que foram fundamentalmente marcados pelo autoritarismo e pela arbitrariedade governamentais. Além disso, os constituintes fizeram questão de demonstrar a sua opção pela adoção de um tipo de estado democrático.

A dimensão política da democracia também pode ser vislumbrada no art. 1.º, parágrafo único, da Constituição de 1988. Tal preceptivo dispõe que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". A titularidade do poder político é conferida ao povo⁵⁵², enquanto que o seu exercício pode ser praticado de forma direta ou por meio da representação. Com efeito, adota-se a modalidade semidireta da democracia: mescla da democracia direta e da democracia indireta⁵⁵³.

Pela primeira vez na moderna história política do Brasil, o texto da Constituição Federal de 1988 alterou a célebre fórmula que alude à soberania popular ("Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido") para introduzir uma formulação que, visando tornar efetiva a expressão da vontade popular, preconiza o exercício do poder, não só *através de representantes eleitos*, como é típico da tradição liberal democrática mais conhecida, mas *diretamente*, através de mecanismos de participação popular nos negócios públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa⁵⁵⁴.

⁵⁵² A titularidade popular do poder político também pode ser corroborada por meio da leitura do art. 14, *caput* da CF/88, que utiliza a expressão *soberania popular*.

⁵⁵³ Neste momento, "os representantes políticos deixam de ser agentes privilegiados da Democracia, porque mecanismos de participação direta, para cidadãos e para organizações de base, asseguram acesso ampliado às decisões importantes" (CALDEIRA, César. Introdução. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê constituinte n.º 2**: as grandes questões nacionais e as propostas populares, de 02 de fevereiro de 1987. Rio de Janeiro: Editora do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1987. p. VII). No mesmo sentido, tem-se: "[...] os constituintes de 1988 optaram por uma fórmula mista, propondo um modelo que, em tese, deveria caminhar em direção à combinação entre democracia representativa e elementos da democracia direta. O que resta por saber é se, no quadro da cultura política brasileira, esta combinação tem condições de funcionar e de oferecer novas soluções para a política do país" (MOISÉS, 1990, p. 13). Ainda: "Na república Federativa do Brasil, 'Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição', instaura entre nós a democracia participativa, mais ampla do que a exercida pelo eleitor no momento do voto, e faz ressurgir certas formas de participação direta, pessoal do cidadão na formação e controle dos atos de governo" (FERRARI, 1997, p. 231).

⁵⁵⁴ MOISÉS, 1990, p. 07.

Dessa forma, o povo, além de titular do poder político, também poderá participar diretamente no exercício desse poder, bem como delegar tal função aos seus representantes. São previstos, assim, os instrumentos para o exercício indireto da democracia, como o voto, que confere ao cidadão o direito de escolher os seus representantes e de ser escolhido como tal. Há, ainda, a previsão dos instrumentos que permitem a participação direta dos cidadãos nas questões do Estado, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a ação popular e a ação de impugnação de mandato eletivo, entre outros. Sobre essa ampliação participativa, tem-se:

A soberania popular, sem intermediação, poderá decidir de seus destinos. Os cidadãos apresentarão propostas de lei, portanto terão a iniciativa congressual, e também poderão rejeitar projetos aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Portanto, os cidadãos propõem e vetam. São legisladores, exercitam a democracia direta. **Poucas Constituições no mundo democrático têm essa presença direta e atuante da sociedade na elaboração dos preceitos de império em seu ordenamento jurídico. O Brasil será, assim, uma República representativa e participativa**⁵⁵⁵ (grifo nosso).

Houve, assim, uma ampliação do instituto democrático, que, nesse momento, assume uma dimensão principiológica⁵⁵⁶. Registre-se que as dimensões política e jurídica da democracia não foram excluídas do processo democrático; contudo tais dimensões não se apresentam suficientes para caracterizar o estágio evolutivo que a democracia alcança. A dimensão política continua presente no texto constitucional de 1988, por meio da previsão, no preâmbulo e no art. 1º, da democracia como o regime político a ser adotado.

A dimensão jurídica da democracia, por seu turno, também pode ser vislumbrada na Constituição de 1988. Nesse estágio do processo evolutivo, a caracterização da democracia como um direito fundamental manifesta-se por meio de um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, que envolve os direitos e deveres individuais e coletivos, previstos no capítulo I; os direitos sociais, constantes do capítulo II; os direitos da nacionalidade, preceituados no capítulo III; e os direitos políticos, previstos no capítulo IV, todos presentes sob o título II, da CF/88.

⁵⁵⁵ PACHECO, 1990, p. 127.

⁵⁵⁶ "[...] olhando-se o conjunto da tradição política brasileira, é inegável que os instrumentos da legislação direta representam um avanço democrático. Eles implicam mudanças no funcionamento das instituições e na cultura política do país" (MOISÉS, 1990, p. 08).

Ressalte-se, porém, que as dimensões política e jurídica da democracia não se apresentam suficientes para a promoção de uma efetiva participação popular. A opção política por um Estado democrático, por exemplo, presente nos textos constitucionais desde 1824, demonstra uma restrita preocupação do Estado brasileiro em acompanhar a escolha política feita pelos países liberais, em especial os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos da América. Isso demonstra, unicamente, a preocupação do Brasil em ser um país moderno, atento às teorias democráticas, que previam a soberania popular.

A previsão de um extenso elenco de direitos fundamentais representou, a partir da Constituição de 1946, uma preocupação do Estado brasileiro em se compatibilizar com as tendências humanistas, veiculadas por meio das Declarações de Direitos. Era preciso, pois, manter a previsão constitucional dos direitos individuais, diante de uma série de governos ditatoriais e autoritários, que tentavam legitimar e, por que não dizer, amenizar os efeitos das arbitrariedades praticadas pelos chefes militares. A democracia, assim, mantinha a sua legitimação formal, sem, contudo, garantir uma efetiva prática democrática.

Somente com a Constituição de 1988, a democracia assume uma dimensão substancial, por meio da ampliação da participação popular das decisões estatais. Pela primeira vez, são previstos instrumentos que permitem ao cidadão participar diretamente dos assuntos do seu Estado. Por exemplo, no art. 14, incisos I, II e III, o texto constitucional de 1988 estabeleceu a participação direta do povo por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Desse modo, ao povo é conferido o poder para exercer diretamente a sua soberania.

A ampliação do instituto democrático também pode ser corroborada quando se analisa o procedimento de escolha dos representantes políticos. O sufrágio apresenta-se como universal; e o voto, como direto, secreto, igual e periódico. Contudo, ao contrário do previsto nos textos constitucionais anteriores, o direito de voto foi estendido aos analfabetos, que agora poderão alistar-se como eleitores. Essa prerrogativa, até então, não havia sido prevista pelas Constituições anteriores, constituindo mais um indício da ampliação democrática:

A Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. [...] A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável. A Constituição foi também liberal no critério da idade. A idade anterior para a aquisição do direito do voto, 18 anos, foi abaixada para 16, que é a idade mínima para a aquisição de capacidade civil relativa. Entre 16 e 18 anos, o exercício do direito do voto tornou-se facultativo, sendo obrigatório a partir dos 18. A única restrição que permaneceu foi a proibição do voto aos conscritos⁵⁵⁷.

A participação popular, porém, não fica restrita à acepção representativa do princípio democrático, marcado unicamente pelo clássico instrumento de escolha dos representantes, o voto popular; nem mesmo pela acepção participativa da democracia, mais propriamente pelos instrumentos de participação legislativa, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. O princípio democrático assume, ainda, duas novas acepções: a participação administrativa e a participação jurisdicional⁵⁵⁸. A insuficiência da participação legislativa é assim registrada:

Por fim, seria de todo prudente ressaltar que aquilo que se pensa da Democracia Direta [participativa] no Brasil, a idéia que dela estão fazendo nos debates acadêmicos, corresponde ainda a uma formulação preliminar, iniciado que foi o debate pelo parágrafo único do artigo primeiro da nova Constituição Federal, e pelo artigo 14 da mesma Constituição, que abriu a possibilidade da regulamentação, entre nós, do plebiscito, do referendo e a da iniciativa popular como instrumentos de participação. **Mas eu acrescento que isso é apenas uma forma de participação legislativa, que de plano menospreza ou ignora os institutos da participação administrativa e da judicial**⁵⁵⁹ (grifo nosso).

A participação administrativa, por exemplo, pode ser encontrada no texto constitucional de 1988, em seu art. 58, § 2.º, que estabelece a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, no intuito de debater temas de competência das comissões parlamentares, mas de interesse de toda a população. Além disso, está prevista a participação administrativa na determinação do orçamento para os diversos serviços públicos, como a saúde, prevista no art. 198, inciso III; a seguridade social, disposta no art. 194, inciso VII; a assistência social,

⁵⁵⁷ CARVALHO, 2004, p. 200.

⁵⁵⁸ Oportuno registrar, mais uma vez, que o princípio democrático participativo utiliza-se do critério funcional de participação. A ampliação da participação popular pauta-se numa participação direta do cidadão conforme as funções estatais, promovendo a participação legislativa, administrativa e jurisdicional. Nesse sentido, tem-se a seguinte lição: "A Constituição de 1988, documento com que o país se reencontra com a democracia política, longe de erradicar as formas de representação funcional, não somente as consagra, como concede um novo e afirmativo papel ao entendê-las, tacitamente, como parte integrante dos mecanismos da democracia participativa" (VIANNA; BURGOS, 2003, p. 384).

⁵⁵⁹ MACEDO, 2003, p. 68.

estabelecida no art. 204, inciso II; o ensino público, ilustrado no art. 206, inciso VI, entre outros serviços.

A participação jurisdicional, por sua vez, encontra-se marcada por novos institutos democráticos, que permitem uma participação do cidadão, na defesa da coisa pública. A ação popular, embora não seja uma inovação da Constituição de 1988, encontra-se prevista no art. 5.º, inciso LXXIII; é instrumento fundamental de participação popular no espaço público, já que estabelece a qualquer cidadão a legitimidade para reivindicar, perante o Poder Judiciário, anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Outro instrumento de participação jurisdicional é a ação de impugnação de mandato. Trata-se de inovação constitucional, prevista no art. 14, § 10, que permite ao cidadão impugnar o mandato eletivo daqueles representantes que exercerem sua função marcada pelo abuso do poder econômico, pela corrupção ou pela fraude. Tem-se, ainda, a ação civil pública, que, embora não caracterizada autonomamente no texto constitucional, aparece prevista como um dos instrumentos utilizados pelo Ministério Público na defesa dos interesses de toda a coletividade, como na proteção do meio ambiente e dos direitos do consumidor, entre outros.

5 CONCLUSÃO

O trabalho teve como principal objetivo analisar a evolução democrática nas Constituições brasileiras. Buscou-se demonstrar que a democracia constitui uma construção cultural, sofrendo uma série de modificações ao longo do seu processo formador. Ainda, procurou-se apresentar tal evolução segundo um critério classificatório, que agrupa as Constituições em três dimensões: política, jurídica e principiológica.

Num primeiro momento, então, demonstrou-se a íntima relação entre cultura e democracia. Trata-se, na verdade, de uma decorrência do conjunto de fatores formadores de uma sociedade, como a sua história, as suas crenças, o seu sistema jurídico e a sua economia. De fato, embora a sociedade seja formada por indivíduos, a democracia não representa uma produção intelectual, resultado da mente de um único indivíduo; ao contrário, trata-se de uma produção de toda a coletividade, que envolve os anseios de toda a comunidade.

Demonstrou-se, contudo, que a democracia não decorre de uma imposição cultural e nem mesmo de uma compilação conceitual. É verdade que o instituto democrático pode sofrer influências de culturas estranhas, ou que a comunidade local pode compilar conceitos já formulados; no entanto tais práticas jamais inibirão a presença das particularidades locais na construção democrática. Os valores culturais de um povo encontram-se fortemente discriminados nela.

Não resta dúvida de que a democracia é resultado de um longo e lento processo produtivo. Em vista disso, buscou-se demonstrar, em um segundo momento, as fases pelas quais o instituto democrático trilhou. Tais etapas transfiguraram-se em três dimensões: a política, que qualifica a democracia como um regime político; a jurídica, em que a democracia manifesta-se como um direito fundamental; e a principiológica, que configura a democracia como um princípio constitucional.

A classificação da democracia segundo essas três dimensões foi percebida por meio da análise dos diversos conceitos que o instituto vem apresentando ao longo da sua formação. Inicialmente, a democracia foi vista unicamente como uma modalidade de

regime político, constituindo mera opção política. Por isso mesmo, a qualificação de dimensão política. A preocupação nessa fase foi estabelecer qual o melhor regime de governo a ser adotado por um país. A adoção do regime democrático confere o *status* de modernidade.

A classificação da democracia como regime político exige a análise das suas três formas de manifestação: direta, indireta (ou representativa) e semidireta (ou participativa). A primeira modalidade permite a participação direta do povo nas decisões estatais; a segunda, por seu turno, vale-se da intermediação, sendo a participação por meio de representantes políticos; a terceira, por fim, promove uma ampla participação, pois permite uma direta participação popular, sem, contudo, extinguir a representatividade.

A explanação das três modalidades democráticas apresenta-se útil ao estudo da democracia, uma vez que possibilita compreender as formas de atuação social nos assuntos do Estado. A qualificação política da democracia, entretanto, tornou-se insuficiente diante das reivindicações da sociedade por uma efetiva participação popular. A simples previsão constitucional da adoção de um regime democrático não protege o povo contra a ingerência do Estado na sua vida privada.

Surge, então, a necessidade de uma reformulação do conceito de democracia, que passa a assumir a natureza de direito fundamental. É que a opção pela democracia já estava consolidada, pelo menos constitucionalmente, mas a atuação popular ainda era restrita. A ingerência estatal na vida dos cidadãos impedia o efetivo exercício democrático. A solução encontrada foi a ampliação dos direitos fundamentais, influenciando na qualificação jurídica da democracia⁵⁶⁰, que assumiu a natureza de direito de primeira, segunda ou quarta gerações.

A propósito, oportuna foi a explanação das gerações dos direitos fundamentais. Somente por meio dessa classificação foi possível compreender as diversas modalidades de direito que a democracia assumiu. Ora apresentou-se como um direito de primeira geração, sendo associado ao direito de liberdade; ora, como um

⁵⁶⁰ Reitere-se, como dantes explicitado, que a expressão *jurídica* aqui utilizada quer significar unicamente democracia como *direito fundamental*.

direito de segunda geração, relacionado ao direito de igualdade; ora, como um direito de quarta geração, vinculado ao direito de autodeterminação dos povos.

Apesar da ampliação dos direitos do homem e da vinculação da democracia aos direitos fundamentais, a participação popular manteve-se ainda restrita. De fato, democracia representa mais que garantia de liberdade e de igualdade aos cidadãos. Constitui, com efeito, efetiva e ampla participação. O homem não almeja apenas ser livre e igual para eleger seus representantes, quer também fiscalizar a sua atuação e colaborar com a gestão pública.

Essa ampla participação popular nos assuntos do Estado foi promovida por meio da aplicação do princípio democrático. A democracia assume, a partir dessa nova ótica, a dimensão de princípio constitucional, capaz de atuar em todo o sistema jurídico, de estabelecer as diretrizes desse sistema e também de conferir os instrumentos promotores de uma ampla participação popular, passando essa participação a alcançar as três funções estatais, a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

Sob o prisma da dimensão principiológica, a democracia manifesta-se por meio do princípio democrático representativo e do princípio democrático participativo. Aquele se relaciona com a acepção clássica da democracia, que confere participação do povo apenas na escolha dos representantes políticos; este, por sua vez, de acepção muito mais ampla, confere ao povo uma tripla participação, conforme a tripartição das funções estatais.

O princípio democrático representativo é marcado pelos subprincípios da soberania popular, que confere ao povo a titularidade do poder político, e da representação popular, que estabelece o exercício de tal poder a representantes políticos. Além disso, destacaram-se alguns institutos que também estão relacionados a tal princípio, quais sejam, o direito de sufrágio, que viabiliza a escolha dos representantes populares, e o sistema eleitoral, que estrutura os atos de candidatura e eleição.

De outro vértice, o princípio democrático participativo apresenta conexão com o princípio da participação popular. Por meio dessa relação, promove-se uma

ampliação da atuação do povo nos assuntos de toda a coletividade. A participação ocorre, como visto, em três distintas áreas: na legislativa, na executiva e na jurisdicional. Essas modalidades participativas seguem a mesma disposição das funções estatais.

A participação legislativa ocorre principalmente na eleição dos representantes políticos. Essa prática é consolidada pelo voto, que constitui instrumento direto de participação popular. Tal modalidade participativa, contudo, ainda se manifesta por meio de outros instrumentos, como a iniciativa popular, o plebiscito, o referendo, o veto popular e o *recall*. Trata-se de uma atuação restrita ao órgão legislativo.

A participação administrativa manifesta-se na área de gestão pública. A administração da coisa pública é promovida por agentes públicos selecionados. Essa modalidade participativa, todavia, permite ao povo atuar diretamente nessa administração. As diretrizes do orçamento público, por exemplo, podem ser determinadas com a participação direta do povo, seja por meio de audiências ou debates públicos, seja, ainda, por meio da fiscalização contábil.

A participação jurisdicional é marcada pela provocação popular do Poder Judiciário na defesa dos interesses de toda a coletividade. Tal provocação pode ser feita de forma direta - quando, por exemplo, o cidadão encontra-se legitimado a propor uma ação popular, na defesa do patrimônio público - ou mesmo de forma indireta - quando qualquer do povo representa a órgão legitimado, como o Ministério Público, reivindicando a tomada de providências na defesa do interesse público.

Após analisadas todas as dimensões pelas quais passou a democracia, coube aplicá-las à realidade brasileira. Para tanto, foi necessário valer-se de uma classificação das Constituições brasileiras. Em primeiro lugar, analisaram-se as Constituições de 1824, de 1891, de 1934 e de 1937, que foram agrupadas na dimensão política, uma vez que nelas a democracia era apresentada como mero regime político.

A classificação das respectivas constituições na primeira dimensão valeu-se de dois critérios: a análise dos fatos políticos da época e o estudo do texto constitucional. A

análise factual que envolve a Constituição de 1824 partiu do processo de Independência pelo qual passou o Estado brasileiro. Em seguida, foi necessária, também, a análise da convocação da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, uma vez que exerceu influência direta na elaboração do texto constitucional, objeto determinante para a qualificação democrática.

A Constituição de 1891 seguiu o mesmo critério classificatório do texto anterior. Os fatos políticos mais marcantes foram a Proclamação da República, a implantação do Governo Provisório, a instalação do Congresso Constituinte e a convocação de eleições presidenciais. A análise do texto constitucional também serviu de critério para a qualificação dessa Constituição dentro da dimensão política da democracia.

A mesma senda trilhou a Constituição de 1934. Apesar do estouro da Revolução de 1930 e da instalação do Governo Provisório, o texto constitucional tratou a democracia como regime político. Para tanto foi determinante a convocação da Assembléia Constituinte, responsável pela promulgação da Constituição e pela eleição presidencial. Nesse estágio constitucional, a democracia já estava consolidada como o melhor regime político a ser adotado.

Em vista disso, a Constituição de 1937, apesar de implementada por um governo extremamente autoritário, persistiu em manter a previsão constitucional da adoção do regime democrático. O cenário político que envolveu essa Constituição foi o da implantação do Estado Novo, uma espécie de estado de exceção, em que o texto constitucional e, conseqüentemente, todas as suas diretrizes e princípios, constituíram verdadeira formalidade, disposta a mascarar a arbitrariedade imposta.

Uma vez consolidado o regime democrático como aquele que conduz o Estado brasileiro à modernidade e ao status de país constitucional, a democracia reivindica nova acepção. Não é suficiente a adoção de um regime político que prega a participação popular, quando o povo ainda se encontra alijado dela. Com o fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, surge uma nova acepção democrática.

O povo intenta defender-se das arbitrariedades e da situação de horror em que se encontrava. Nesse diapasão, o texto constitucional de 1946 amplia o rol dos direitos e garantias fundamentais, e a democracia assume uma nova dimensão. Passa a ser associada aos direitos de liberdade e de igualdade, seja política ou civil. O cidadão quer ser livre e igual para escolher os seus representantes e para decidir os destinos do país.

A Constituição de 1946, com efeito, inicia a dimensão jurídica da democracia, relacionando-a a um direito fundamental. Os fatos políticos de então não deixam dúvidas de que o país ressurgiu, marcado agora pela liberdade e pela igualdade dos seus cidadãos. Getúlio Vargas, o grande ditador, é deposto, a Assembléia Constituinte é instaurada e novas eleições são convocadas.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 freiam, pelo menos substancialmente, o processo democrático. Um novo estado de exceção é implantado, e novamente os direitos e as garantias fundamentais são violados. A previsão constitucional da democracia, contudo, persiste com o fim de manter uma formalidade democrática, ou seja, uma aparência de democracia. Esse momento é marcado pela Revolução de 1964 e pela instauração do Governo Institucional, que obteve seu ápice com a imposição do Ato Institucional n.º 5 e a instalação do regime militar.

Diante da aversão governamental à prática democrática, o povo recorre a mobilizações sociais para reverter tal quadro de arbitrariedade e autoritarismo. Por meio do movimento "Direitas Já" e da convocação de eleições presidenciais, a democracia recebeu forças para renascer. A Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em um ambiente de ampla participação popular. A fase próspera da democracia surge, manifestando-se por meio da sua dimensão principiológica, que a qualifica como um princípio constitucional.

Sob essa denominação, a democracia pode ser encontrada em diversos instrumentos aduzidos no texto constitucional de 1988. Os clássicos institutos são mantidos, como o direito de sufrágio - que se manifesta ainda mais amplo, por ser

universal, igual, direto, secreto e periódico. A iniciativa popular, o plebiscito e o referendo são os novos instrumentos promotores de uma direta participação popular.

A participação popular, entretanto, não se encontra ampliada apenas no âmbito legislativo. O cidadão também encontra na Constituição de 1988 possibilidade de participação administrativa e jurisdicional. A atuação administrativa é viabilizada principalmente por meio da participação da sociedade em audiências públicas e da discussão do orçamento participativo. Já a participação jurisdicional é confirmada com a legitimação do cidadão para propor uma ação popular, ou uma ação de impugnação de mandato eletivo, ou mesmo para representar ao Ministério Público para que promova uma ação civil pública.

Por meio da análise do texto constitucional de 1988 e de sua comparação com as diversas Constituições brasileiras, pôde-se verificar que a participação popular e, conseqüentemente, a democracia assumiram uma amplitude nunca antes vista. Vários foram os estágios que o instituto democrático percorreu para que apresentasse a atual forma, de promoção de uma ampla participação popular.

Ressalte-se, contudo, que o intento de tal dissertação não foi esgotar a discussão a respeito da democracia no Brasil, nem mesmo de apresentar o cumprimento de uma série de fases que culminasse num último estágio. Na verdade, a democracia ainda está sendo construída. De fato, aceitar que a sua dimensão principiológica seja a última fase do seu processo construtivo implicaria afirmar o fim dessa construção, ou mesmo a estagnação da produção democrática.

Ao contrário, a democracia constitui o resultado de um longo e lento processo de construção popular. Representa, portanto, um equívoco afirmar o alcance do estágio principiológico da democracia como o último desse processo, pois significaria aceitar o fim e a estagnação da própria sociedade. As dimensões pelas quais passou a democracia no Brasil representam unicamente um critério classificatório, cujo intento é demonstrar a evolução pela qual o instituto democrático passou e ainda está passando.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ALVES, Francisco de Assis. **Constituições do Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

AMARAL, Roberto. A democracia representativa está morta: viva a democracia participativa!. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 19-56.

ARAGON, Manuel. **Constitución y democracia: temas clave de la constitución española**. Madrid: Tecnos, 1989.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 14. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BADÍA, Juan Ferrando. **Democracia frente a autocracia: los tres grandes sistemas políticos**. Madrid: Tecnos, 1989.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 2.

_____; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 5.

BAQUERO, Marcelo; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: FERREIRA, Adir Luiz et al. **Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política**.

Porto Alegre: Editora da Universidade do Rio Grande do Sul, 1996. p. 11-23.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Regimes políticos**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 6. ed. atual. São Paulo: 2002.

BARROSO, Magdaleno Girão. **O Brasil constituinte e a constituição de 1988**: um depoimento ao vivo para a história. Brasília: [s.n.], 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

_____. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BIELSA, Rafael. **Democracia y república**. Buenos Aires: Depalma, 1985. p. 8.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002a.

_____. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002b.

_____. **Teoria do estado**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

CAETANO, Marcelo. **Direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 227.

CALDEIRA, César. A comissão arinos e a democracia participativa. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê constituinte n.º 2: as grandes questões nacionais e as propostas populares**, de 02 de fevereiro de 1987. Rio de Janeiro: Editora do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1987. p. 51-54.

_____. Introdução. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. **Dossiê constituinte n.º 2: as grandes questões nacionais e as propostas populares**, de 02 de fevereiro de 1987. Rio de Janeiro: Editora do Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1987. p. VII-IX.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. v.1.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: EDIPRO, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. Preâmbulo de uma nova era: 1979/1989. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Três, 1998. v. 22.

CARRILLO, Carlos Alberto. **Memória da justiça brasileira**. Salvador: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, 2003. v. 3.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

CENEVIVA, Walter. **Direito constitucional brasileiro**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

CERQUEIRA, Marcelo. Revisão, reforma constitucional e plebiscito. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 116-148.

CHIMENTI, Ricardo Cunha et al. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral: temas de direito eleitoral**. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

CUNHA, Fernando Whitaker da. **O sistema constitucional brasileiro: de acordo**

com as alterações da Constituição. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 1996.

_____. **Política e liberdade**: história constitucional e direito político. Rio de Janeiro: Borsoi S.A., 1975.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DIAS, Reinaldo. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Person Prentice Hall, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Tradução para o espanhol de Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José M. Vallés, Eliseo Aja e Manuel Gespe. 5. ed. Barcelona: Ariel, 1970b.

_____. **Os partidos políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970a.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000. v. 1 e 2.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão. In.: GARCIA, Maria (coord). **Democracia, hoje**: um modelo político para o Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 209-254.

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

_____. **A democracia possível.** São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. **Curso de direito constitucional.** 27. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Max Limonad, 1954.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria geral do Estado.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **História breve do constitucionalismo no Brasil.** 2. ed. ampl. Curitiba: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 1970.

FREITAS, Herculano. **Direito Constitucional.** São Paulo: Editora da Faculdade de Direito de São Paulo, 1923.

GARRORENA MORALES, Angel. **Representación política y constitución democrática:** hacia una revisión crítica de la teoría de la representación. Madrid: Civitas, 1991.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?:** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do direito:** aplicada ao direito processual e à teoria da constituição. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2003.

_____. **Teoria processual da constituição**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

HAMON, Francis; TROPER, Michel; BURDEAU, Georges. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Manole, 2004.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como funciona a cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

IGLÉSIAS, Francisco. **Constituintes e constituições brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Trajétoria política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

JACQUES, Paulino. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et. al. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2003.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **Fundamentos constitucionais do processo: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2002.

LUÑO, Pérez. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. Madrid:

Tecnos, 1984.

MACEDO, Dimas. **Política e constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 66.

MALATESTA, Nicola Framarino Dei. **A sociedade e o estado**: introdução sociológica ao estudo do direito público. Tradução de Lúcia Amélia Fernandes Baz e Maria Sicília Damiano. São Paulo: Editora LZN, 2003.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A ação civil pública**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Ação popular**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARINHO, Josaphat. Análise da Constituição de 1891. In: CICLO DE CONFERÊNCIAS EM HOMENAGEM AOS 150 ANOS DE FUNDAÇÃO DOS CURSOS JURÍDICOS NO BRASIL, 1977, Brasília. **O pensamento constitucional brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados - Diretoria Legislativa, 1978.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Mandado de segurança**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, F. I. Marcondes Homem de. **A constituinte perante a história**. Brasília: Senado Federal, [19--?].

MENDONÇA, Cristiane. **Competência tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. Rio de Janeiro: Forense,

2003.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade, igualdade**: os três caminhos. São Paulo: Bookseller, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONTORO, Franco. **Da democracia que temos para a democracia que queremos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direito constitucional**: teoria da constituição. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Sociedade, estado e administração pública**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1995.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NUNES, Luiz Antonio. **A lei, o poder e os regimes democráticos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 87.

PACHECO, Cláudio. **Novo tratado das constituições brasileiras**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

_____. **Tratado das constituições brasileiras**. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1958. v. 2.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PLATÃO. **A república**. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1972.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **Autoritarismo e democracia: o exemplo constitucional espanhol**. São Paulo: Acadêmica, 1988.

REALE, Miguel. **Liberdade e democracia: em torno do anteprojeto da comissão provisória de estudos constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 1987.

RIBEIRO, José Augusto. **Manual da constituinte para o cidadão: de Tiradentes a Tancredo - uma história não oficial das constituições do Brasil**. Rio de Janeiro: Semente, 1987. v. 1.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Teoria do estado, democracia e poder local**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 55-78.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SEGURADO, Milton Duarte. **O direito no Brasil**. São Paulo: Editora da

Universidade de São Paulo, 1973.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso básico de direito constitucional**: teoria da constituição e controle de constitucionalidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. O governo Geisel: 1975/1978. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Editora Três Ltda, 1998. v. 21.

_____; _____. Os governos militares: 1969/1974. In: **História da república brasileira**. São Paulo: Três, 1998. v. 20.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, Orlando. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

SOUZA, Isabel Ribeiro de Oliveira Gómez de. Reflexões sobre a participação política. In: SOARES, Ricardo Prata et al. **Estado, participação política e democracia**. Brasília: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, 1985. p. 69-79.

SPINOZA, Benedictus de. **Tratado político**. Tradução de Norberto de Paulo Lima. São Paulo: Ícone, 1994.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: sentimentos e opiniões. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TUCCI, Rogério Lauria; TUCCI, José Rogério Cruz e. **Devido processo legal e tutela jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

VERDÚ LUCAS, Pablo. **Teoría de la constitución como ciencia cultural**. 2. ed. atual. e ampl. Madrid: Dykinson, 1998.

VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987. v. 1 e 2.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução de Karin Praefke e Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.