

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

MARIANNE GURGEL VASCONCELOS DE ARRUDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

SOUSA-PB

2016

MARIANNE GURGEL VASCONCELOS DE ARRUDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof.º Eduardo Pereira de Oliveira.

SOUSA-PB

2016

MARIANNE GURGEL VASCONCELOS DE ARRUDA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do  
Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da  
Universidade Federal de Campina  
Grande-UFCG, como exigência parcial  
para obtenção do título de bacharel em  
Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof.º Eduardo Pereira de  
Oliveira.

Banca Examinadora:

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Orientador: Prof.º Eduardo Pereira de Oliveira

---

Examinador (a) interno 1

---

Examinador(a) interno 2

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**Art.** - Artigo

**CF/88** - Constituição Federal de 1988

**TSE** - Tribunal Superior Eleitoral

**STF** - Supremo Tribunal Federal

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por estar sempre ao meu lado, como um Pai fiel que derrama sobre um filho as bênçãos de cuidado e proteção de que ele necessita.

Ao meu orientador, Eduardo Jorge, pela sua sabedoria, apoio e compreensão ao longo deste trabalho.

Ao meu Pai, Francisco Vasconcelos de Arruda Sobrinho, que me ama em toda minha imperfeição e que faz por nossa família até mais do que pode.

À minha Mãe, Mariene Alves Gurgel, um anjo que Deus me deu e a quem devo tudo que sou.

Aos meus Avós, Miguel e Fransciquinha, Francinete e Mariri, que, quando estando ao meu lado fisicamente, ensinaram-me a entender o que é o Amor. E, quando em companhia espiritual, fizeram-me descobrir o que é ser Família. Vocês estarão sempre em meu coração, amarei-os eternamente.

Aos meus irmãos, Miguel Henrique, Miguel Neto e Arruda Junior, por me darem sempre o apoio de que eu necessito e por me incentivarem, permanentemente, a lutar pelos meus ideais.

Aos meus sobrinhos, Cindy, Miguel Bisneto, Maria Luísa e Helena, pedaços do meu coração fora de mim, que me fazem sentir, diariamente, a pureza do amor de uma criança.

À toda minha Família, tios e primos, que torceram pela minha vitória e se fizeram sempre presentes em minha vida.

Aos amigos e colegas, em especial à Maynara Coelho e Rayssa Garcia, obrigada por todo afeto, paciência e zelo a mim ofertados, mais que amigas vocês são irmãs que Sousa me deu.

Por fim, dedico este trabalho a Miguel Vasconcelos de Arruda Neto, por toda sua coragem, determinação e amor externados a nossa Família, o qual tem me ensinado continuamente que 'a fé na vitória deve ser inabalável'.

A vocês todo meu amor e gratidão!

## RESUMO

O Brasil é um país que se institui na forma de um Estado Democrático de Direito e, por esse motivo adota a máxima de que todo poder emana do povo. Contudo, para entender a efetividade da forma de Estado instituída é necessário analisar de que maneira se exterioriza o poder popular, quais são as suas modalidades de participação e se essa interferência no espaço público é concreta. É necessário fazer o estudo sobre a democracia brasileira para se examinar como acontece o ativismo popular e se ele é realmente garantido pela Constituição Federal de 1988. Faz-se de suma importância pesquisar se as pessoas estão sendo instruídas de forma que conheçam a possibilidade de influenciar nas decisões, não apenas em ano eleitoral, mas a qualquer tempo. Uma participação popular eficiente somente acontece quando os cidadãos são verdadeiras fontes do ordenamento jurídico e tem a capacidade de intervir nas decisões públicas. Dessa forma, é necessário que as leis sejam uma exteriorização da realidade e dos anseios populares, mas também cabe ao ordenamento jurídico assegurar aos cidadãos a possibilidade de exercerem a sua soberania popular em consultas públicas ou em iniciativas de lei provenientes dos anseios gerais. A participação social tem o caráter de impactar na coisa pública, a partir, não só do voto, mas também do plebiscito, do referendo, da iniciativa e da ação popular, de modo que, somente dessa maneira se efetivam os objetivos estabelecidos em um Estado Democrático de Direito. Os métodos para a realização do procedimento serão o histórico, comparativo e funcionalista, uma vez que o presente trabalho se fundamenta na análise da participação popular no Brasil ao longo das constituições fazendo um comparativo da situação social exercida pelo povo para concepção deste cenário. Para a execução será utilizado o método dedutivo, partir-se-á de uma compreensão geral sobre a participação popular para verificar a eficácia do Estado Democrático de Direito. Operar-se-á da pesquisa documental indireta, por meio da pesquisa bibliográfica realizada por livros, revistas, monografias e artigos eletrônicos, bem como da legislação brasileira.

**Palavras-chave:** Democracia. Estado Democrático de Direito. Participação popular. Constituição Federal.

## ABSTRACT

Brazil is a country where the Democratic State of Law is established and therefore adopts the maxim that all power emanates from the people. However, to understand the effectiveness of the form of government that was set up, it is necessary to examine how the power of the people exteriorizes itself, as well as what are its modalities of participation and if this interference in the public space is concrete. Doing a study of Brazilian democracy is necessary to examine how popular activism happens and if it is actually guaranteed by the Federal Constitution of 1988. It is very important to research whether people are being educated so that they know the possibility of influencing in decisions, not only in an election year, but at any time. An effective popular participation only happens when citizens are true sources of law and when they have the ability to intervene in public decisions. Thus, it is necessary for the laws to be a manifestation of reality and popular aspirations, but it's also for the legal system to ensure citizens the opportunity to exercise their sovereignty in public consultation or legislative initiatives from the general longings. Social participation has the character of impact in public affairs, not only from the vote, but also from the plebiscite, the referendum, the initiative and the popular action, so that, only by this way, the objectives set out in a Democratic State of Law are effected. Methods for the procedure will be historical, comparative and functionalist, since the present work is based on the analysis of popular participation in Brazil along the constitutions making a comparative from the social situation exerted by the people to design this scenario. For the implementation the deductive method will be used, starting from a general understanding of popular participation to verify the effectiveness of the Democratic State of Law. Will be operated by the direct documentary research, through the bibliographic research by books, magazines, monographs and electronic articles, as well as Brazilian law.

**Key-words:** Democracy. Democratic State of Law. Popular participation. Federal Constitution.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 UMA ANÁLISE ACERCA DA DEMOCRACIA</b> .....	10
2.1 ORIGEM DA DEMOCRACIA.....	10
2.2 CONCEITO DE DEMOCRACIA .....	15
2.3 ESPÉCIES DE DEMOCRACIA .....	20
<b>3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	21
3.1 CONCEITO DE ESTADO.....	21
3.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO .....	22
3.2.1 Estado Liberal de Direito .....	23
3.2.2 Estado Social de Direito .....	24
3.2.3 Estado Democrático de Direito .....	25
3.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL.....	28
3.3.1 A Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito .....	29
3.3.2 Princípios do Estado Democrático de Direito Brasileiro .....	31
<b>4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO</b> .....	33
4.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	33
4.1.1 Plebiscito .....	34
4.1.2 Referendo.....	35
4.1.3 Iniciativa Popular .....	37
4.1.4 Participação Popular na Administração da Justiça: a Ação Popular .....	39
4.2 ANÁLISE ACERCA DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	41
4.3 A DEMOCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	42
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	48



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico objetiva fazer uma análise acerca da participação popular como uma garantia fundamental da democracia e, conseqüentemente, avaliar a efetividade daquele instituto no Estado Democrático de Direito Brasileiro. É importante a realização desta pesquisa devido ao fato de a finalidade de um Estado Democrático estar baseada na promoção de um governo do povo.

Para a execução deste estudo, serão exploradas as formas pelas quais a participação popular está inserida no ordenamento jurídico brasileiro, mediante o exame das leis nas quais aquele instituto está regulamentado. Faz-se uma crítica sobre como o ativismo popular é formulado no Brasil, assim como se justifica de que forma deveria ser exercido.

A relevância social e acadêmica do presente trabalho é incontestável. Com o auxílio da pesquisa bibliográfica e normativa será possível despertar nos cidadãos o interesse pela transformação desta realidade, expandindo nessas pessoas o entendimento acerca do impacto que uma participação popular efetiva pode causar a gestão pública.

Para a feitura desta atividade, será utilizada a pesquisa documental indireta, através da pesquisa bibliográfica realizada em livros, revistas, monografias e artigos eletrônicos, bem como da legislação brasileira.

Em decorrência da pesquisa realizada é possível inferir-se que a eficiência de um regime democrático só acontece com a ampliação da cidadania para a sua esfera participativa, de modo que só é possível a implantação daquele governo quando se dá a titularidade da vida pública a população. Desta forma, é necessário que o povo não participe apenas em ano eleitoral, mas também que esteja possibilitado de agir na fiscalização da gestão administrativa, bem como na feitura das leis, para que o ordenamento jurídico pátrio externe a vontade soberana da Nação.

Para uma melhor sistematização, o presente trabalho monográfico será dividido em três capítulos, que se constituem da seguinte maneira: O primeiro capítulo faz uma análise acerca da democracia, de modo que se subdivide em duas seções, a primeira versa sobre a origem daquele instituto e, a segunda estuda a sua

conceituação. Serão exploradas, também, neste capítulo, as particularidades históricas da democracia.

No segundo capítulo será feita uma pesquisa sobre o Estado Democrático de Direito, nesta ramificação da pesquisa é feita uma abordagem a respeito do conceito de Estado, ressaltando também como se deu a transição do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito e, por fim, será analisada a sua historicidade e caracterização no Brasil.

No terceiro capítulo serão estudados os institutos de participação popular existentes no ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de examinar se os objetivos do Estado democrático de Direito são efetivados, ou se ainda são necessárias medidas para a sua real implantação nesta sociedade.

A temática abordada apresenta, pois, forte relevância social, haja vista a participação popular nas decisões políticas serem um direito fundamental do cidadão, bem como ser esse ativismo um meio de tentar coibir a corrupção existente no Brasil atualmente, através da fiscalização da gestão pública. Outrossim, o estudo apresentado também se reveste de considerável importância jurídica, uma vez que aponta as formas estabelecidas em lei para se exercer a participação do povo no governo e justifica o porquê da necessidade de reformulação das exigências legais para uma perfeita realização do Estado Democrático de Direito.

## 2 UMA ANÁLISE ACERCA DA DEMOCRACIA

Far-se-á, neste capítulo, um estudo acerca da democracia, objetivando-se demonstrar a sua origem, o seu conceito, bem como suas particularidades históricas.

A democracia existente nos dias de hoje sofreu inúmeras mudanças desde a sua criação, logo, para entender a democracia moderna, torna-se mister estudar o que foi a democracia antiga, o seu histórico e o expandir da sua concepção.

Estudar-se-á a evolução no seu conceito para se chegar ao que hoje é visto como a definição mais completa daquele verbete e quais os elementos que a compõem. Para isso, serão apresentadas as várias acepções dadas à democracia, a fim de que sejam compreendidas todas as suas perspectivas.

Mostrar-se-á a salutar importância da análise acerca da democracia principalmente devido aos movimentos sociais que o país enfrenta atualmente.

### 2.1 ORIGEM DA DEMOCRACIA

A democracia tem origem na Grécia Antiga, na cidade de Atenas, teria sido lá a primeira vez que o termo *demokratia* foi utilizado. Dahl (2001) explica que a expressão supracitada seria formada pelos vocábulos *demos* e *kratos*, ambos significando, respectivamente “povo” e “governar”, sendo assim, democracia seria entendida como o governo do povo.

Democracia é, em sua tradução literal, o governo do povo e, para explicitar isso, Franca (2011, p. 1) assevera que ela teria surgido na Grécia Clássica para derrubar a tirania outrora existente nas suas cidades-estados e dar voz a população ateniense, nesses termos expressa:

A democracia é um sistema de governo cujas origens remontam a Grécia Antiga, mais especificamente à cidade de Atenas, a cidade-estado mais próspera da Grécia Ocidental. No curso do século IV a.C., Atenas era governada por tiranias, ou seja, sistemas políticos baseados no uso da violência como forma de ascensão ao poder. Antes da tirania, Atenas havia vivido o sistema monárquico e o sistema dos legisladores Drácon e Sólon.

Em 560 a.C., houve a ascensão do líder popular de nome Pisístrato, que, apesar de não ser um líder levado ao poder de forma democrática, possuía uma grande aceitação popular. Todavia, com seu falecimento, seus filhos, Hípias e Hiparco, não tiveram o mesmo sucesso em sucedê-lo, culminando com o assassinato de Hiparco em 527 a.C. por Armódio e Aristógiton, aclamados como os tiranicidas, heróis da democracia.

Hípias, ao testemunhar o que sucedeu com seu irmão, refugiou-se em um protetorado persa, tentando fugir desse mesmo destino, o que abriu a possibilidade de uma disputa pelo poder por parte dos dois grandes partidos atenienses: o partido dos aristocratas, representado por Iságoras, e o dos populares (ou melhor, uma aristocracia progressista), representado por Clístenes. Iságoras conseguiu desterrar Clístenes, mas tal atitude desencadeou uma revolta popular sem precedentes, que culminou com a volta de Clístenes e a elaboração de uma nova constituição, com vistas a instituir um regime onde o governo se desse diretamente pelo povo: a democracia (demo = povo; kratos = poder político).

Clístenes foi considerado o Pai da democracia ateniense e o conseqüente executor da tirania. Ao assumir o governo um de seus primeiros feitos foi dividir as tribos atenienses para tentar criar uma igualdade de classes sociais, sem que uma classe tivesse mais poder que as outras. Vicentino (2006) explica que as quatro tribos existentes anteriormente foram transformadas em dez, fazendo-se, assim, com que fosse eliminada a influência de classes sociais outrora privilegiadas.

Outra ação de Clístenes foi reorganizar as instituições públicas, para isso, ele determinou que elas seriam compostas por pessoas escolhidas através de sorteio.

O Bulé, ou seja, uma espécie de poder legislativo ateniense, passou a ser formado por 500 membros, dos quais eram sorteados 50 integrantes de cada tribo.

Foi criada, também, a instituição do ostracismo, uma forma de evitar o retorno da tirania, que puniria com pena de exílio por um prazo de 10 anos aqueles que atentassem contra a democracia ateniense. Esse instituto seria votado na Eclésia, uma espécie de assembleia geral ateniense, da qual todos os cidadãos faziam parte e tinham poder de votar igualmente.

Na democracia criada por Clístenes, participavam do governo todos os cidadãos, mas entenda-se por cidadão o homem ateniense, adulto e livre, estando excluídos, então, as mulheres, os escravos – conhecidos por metecos – e os estrangeiros.

Ao dividir as cidades-estados em tribos, Clístenes objetivava assegurar que a participação popular fosse efetiva, não sendo constituída apenas pela nobreza, como explana Schilling (2002) quando afirma que o objetivo das grandes reformas feitas por Clístenes era trazer o poder, que antes pertencia aos nobres, para as

mãos dos *demos*, ressaltando, ainda que, *demos* não teria apenas por significado o povo, mas também os bairros e as comunidades.

É importante observar que, no governo de Clístenes, as instituições passaram a ser compostas por pessoas do povo e nelas haviam cidadãos de todas as tribos para assegurar a participação dos atenienses no governo, como expõe Franca (2011) ao tratar dos órgãos públicos atenienses. Inicialmente, a referida autora trata da nova forma de escolha dos componentes desses órgãos, que seria o sorteio.

A democracia grega passou a ser composta pelas seguintes instituições: o Conselho dos 500, a Eclésia, os Magistrados e os Arcontes e Estrategos.

O Conselho dos 500 (Bulé) era uma espécie do Poder Legislativo ateniense e, desta forma, seria o responsável por criar os projetos de lei e convocar a Eclésia para se reunir. Era composto por 500 cidadãos, dos quais cada grupo de 50 seria oriundo de uma tribo diferente.

A Eclésia era a Assembleia Geral, que tinha por atividade precípua discutir e votar os projetos de lei elaborados pelo conselho dos 500 e, no qual todos os cidadãos tinham participação igualitária.

Os Magistrados faziam o papel de Poder Judiciário ateniense, sendo 6.000 cidadãos escolhidos por meio de sorteio.

Aos Arcontes e Estrategos cabia o papel de Poder Executivo. Inicialmente o cargo era desempenhado pelos arcontes, porém transferiu-se o papel para os estrategos, que passaram a fazê-lo de forma coletiva.

Diante dessa perspectiva, é possível perceber que a democracia ateniense se inaugurou com a divisão das tribos e a consequente participação do seu povo nas decisões políticas, de forma que a finalidade da instituição do ostracismo era evitar o retorno da tirania, bem como reprimir os cidadãos que se opusessem ao governo.

Embora a democracia seja marcada pela participação dos cidadãos nas decisões, é importante ressaltar que em Atenas a cidadania não era universal, como explicita Franca (2011, p. 1):

Para os gregos, existia uma clara divisão na vida humana. Existia a vida referida ao reino da necessidade, onde o homem era impulsionado pela necessidade de sobrevivência e, por isso mesmo, não era livre. Esse âmbito da vida humana, o mais primário e que aproxima o homem do reino animal, é regido pela economia e ficava adstrito à casa, à esfera privada do indivíduo. No reino da necessidade, o homem é referido a atividades que visam tão somente a manutenção de sua existência material. O espaço do homem livre não é o espaço da necessidade, pois liberdade, para os gregos antigos, significava a possibilidade de escolher, o exercício de sua vontade.

Daí surge a esfera da polis, o espaço público das decisões políticas, entendido como o espaço de liberdade onde o homem, cidadão, encontra-se em meio aos seus iguais para deliberar sobre feitos e ações, valores, escolhas.

O reino da necessidade é o reino da diferença: lá há os que comandam, os que obedecem, as mulheres, que cuidam da prole, e os senhores, que comandam seus escravos, filhos e esposa. Na esfera pública, o espaço é da igualdade: o homem livre se encontra com os demais, iguais a ele, para realizar a ação política. Note-se que esse espaço de igualdade não é, portanto, o espaço de todos, mas somente dos iguais: homem, grego, livre, maior, em dia com o serviço militar. Eram as condições para ser cidadão. A noção de igualdade de todos, que informa a democracia moderna, vai ser inaugurada somente mais tarde, por influência da doutrina cristã.

Nesse diapasão, é nítido que, na Grécia Clássica, o poder de influenciar nas decisões políticas só seria possível àqueles que tivessem liberdade de escolher, ou seja, a cidadania só era plenamente exercida pelo homem adulto, livre e que tivesse prestado serviço militar.

Apesar da característica da não-universalidade da cidadania ateniense, o governo de Péricles promoveu uma série de reformas políticas que passou a considerar cidadãos, pessoas que anteriormente não cumpriam os requisitos para participar das decisões da pólis, isso se deu devido às mudanças ocorridas na estrutura do governo.

Nesse sentido, leciona Vicentino (2006) que aos integrantes do exército era pago um soldo, intitulado de *misthoy*, com o intuito de possibilitar a participação dos atenienses com poucas condições na vida pública. Dessa forma, com esse pagamento àqueles que prestavam serviço à cidade, era possível a participação dos atenienses de baixa condição na Cidade-Estado.

Com esse mesmo entendimento, Aquino *apud* Vicentino (2006, p. 74-75) relata o discurso de Péricles aos seus cidadãos sobre a democracia ateniense:

Nossa constituição política não segue as leis de outras cidades, antes lhes serve de exemplo. Nosso governo se chama Democracia, porque a administração serve aos interesses da maioria e não de uma minoria. De acordo com nossas leis somos todos iguais no que se refere aos negócios privados. Quanto à participação na vida pública, porém, cada qual obtém a consideração de acordo com seus méritos e mais importante é o valor pessoal que a classe a que se pertence, isso quer dizer que ninguém sente o obstáculo de sua pobreza ou condição social inferior quando seu valor o capacite a prestar serviços à cidade. [...] Por essas razões e muito mais, nossa cidade é digna de admiração.

No governo de Péricles, Vicentino (2006) relata que Atenas viveu sua idade de ouro, pois teria sido o ápice da sua economia, cultura e política, porém essa

supremacia gerou uma enorme rivalidade entre Atenas e Esparta e, como consequência disto, grandes conflitos foram desencadeados, causando, por fim, na derrocada da democracia.

Franca (2001) diz que o colapso da democracia ateniense se deu em decorrência da Guerra do Peloponeso, que se iniciou quando Esparta reuniu todas as cidades vizinhas contra Atenas, devido à rivalidade criada pela hegemonia desta. A Guerra teve três fases. A primeira teve duração de 10 anos, gerou como resultado a devastação dos territórios tanto de Esparta, como de Atenas e se encerrou com a epidemia da peste do Egito e com a assinatura de um tratado. A segunda fase foi liderada por Alcebíades contra Esparta e teve como resultado a escravização de 40.000 atenienses pelos espartanos. E a terceira fase é marcada pela fome, condição que fez dos Atenienses mais fracos que os Espartanos e causou, por fim, a derrocada da democracia e o estabelecimento de uma oligarquia liderada por trinta tiranos.

Portanto, observa-se que a hegemonia da democracia ateniense fez com que as cidades vizinhas se sentissem amedrontadas, o que estimulou a rivalidade entre elas e acabou por destruir a própria Democracia. Vicentino (2006) descreve o que aconteceu em Atenas após o declínio do governo do povo, dessa forma, expressa que a supremacia espartana se iniciou com a oligarquia em detrimento da democracia, sendo esta substituída pelo governo dos trinta tiranos.

Após essa análise, foi possível perceber que a democracia foi criada na Grécia antiga, especificamente em Atenas e que, apesar de esta não ter enquadrado a universalidade do seu povo como cidadãos, ela foi muito importante para a criação da democracia moderna, como analisa Strauss *Apud Santos* (1994, p. 139):

... Os gregos não vêem as coisas políticas do exterior como espectadores da vida política. Eles falam a linguagem dos cidadãos e dos homens políticos: ... sua filosofia política é global: é ao mesmo tempo uma teoria política e um *savoir-faire* político ... Comparado à filosofia política clássica, todo pensamento político ulterior, quaisquer que sejam seus méritos, e em particular o pensamento político moderno, tem um caráter derivado. Isso significa que nas épocas seguintes afastamo-nos das questões simples e primeiras. (**Grifo do autor**).

É inegável, dessa maneira, a influência grega no pensamento político global hodierno, pois como supracitado, todas as teorias posteriores ao pensamento clássico, seriam desta derivadas.

Para Vilani (1999) a democracia moderna tem como característica principal o seu caráter individualista, no qual a realidade social aparece como resultante da interação dos indivíduos e encontrou sua sistematização no pensamento liberal. Já a democracia grega entendia que as leis independiam da vontade das partes, eram feitas para reger o coletivo.

Mais adiante, Vilani (1999, p. 40) explica a democracia moderna a partir da separação dos poderes do Estado e da garantia das liberdades individuais, leia-se:

Os modernos não inventaram a supremacia da lei, mas acrescentaram algo importante a ela: criaram um sistema constitucional que, além de garantir a proteção aos indivíduos, distribuiu o poder político de forma que a nenhuma autoridade fosse conferido poder absoluto. Assim, o constitucionalismo moderno inaugurou uma forma de exercício democrático desconhecido pelos antigos: assegurou as liberdades individuais e dividiu o poder do Estado. O governo deve proteger os direitos dos indivíduos e operar mantendo rigorosa distinção entre as funções executiva, legislativa e judiciária. O jusnaturalismo moderno ocupou lugar de destaque nessa transformação. Segundo essa doutrina, todos os homens têm, por natureza, certos direitos fundamentais, como o direito à vida, à segurança, à liberdade, que não podem ser violados por quem quer que seja; cabe ao Estado respeitar, garantir e proteger. O que pensadores como Locke, Montesquieu e Kant tinham em mente era um sistema capaz de impedir a consolidação de um poder absoluto e de dar garantias ao cidadão.

Desta forma, o Estado de Direito surgiu em meio a um cenário em que os anseios da sociedade estavam mais voltados para o fim das injustiças causadas pela não-intervenção estatal e a consequente responsabilização do Estado com os direitos sociais, portanto, é indispensável a sua análise, de modo que far-se-á a pesquisa deste nos capítulos seguintes.

## 2.2 CONCEITO DE DEMOCRACIA

Com o objetivo de enriquecer o estudo acerca da democracia, é importante fazer a sua conceituação para que não haja falha no seu entendimento. Dahl (2001) aponta os vários significados desse verbete em sua obra, de tal forma, leciona que muitas vezes o termo *demos* era usado para fazer referência ao pobre ou à gente comum, isso como uma forma de desprezo por aqueles que haviam tirado o poder das mãos dos nobres.



Nesse mesmo sentido de que a democracia seja ‘o governo do povo’, mas com uma visão um pouco mais abrangente, segue a explicação de Becker & Raveloson (2011, p. 5):

O termo democracia provém do Grego e é composto pelas duas palavras demos = povo e kratein = reinar. É possível traduzir democracia literalmente, portanto, com os termos reinado popular ou reinado do povo. A democracia como forma de estado está em demarcação com a monarquia, aristocracia e ditadura. Talvez já ouviste uma vez a definição mais conhecida de democracia: “government of the people, by the people, for the people” (governo do povo, pelo povo, para o povo - Abraham Lincoln). Traduzido de maneira simplicista é possível dizer: O poder surge do povo, está a ser exercido pelo povo e no seu próprio interesse.

Schilling (2002) explica a democracia grega a partir da isonomia e da isagoria, ou seja, a primeira expressão se refere à igualdade perante a lei e a segunda à igualdade de ter voz na assembleia. Dessa maneira, só existiria democracia para o referido autor, quando todos tivessem tratamento igualitário no ordenamento jurídico e a possibilidade de se pronunciar na tomada das decisões políticas.

No entanto, essas conceituações têm se mostrado um tanto quanto falhas, pois para que exista a democracia não basta que exista o governo do povo ou a igualdade de participação popular, é necessário ir além, ressaltando outras características tão importantes quanto as já citadas.

Bobbio (1986), em seu livro intitulado de “O Futuro da Democracia”, buscando chegar a uma definição mínima acerca do governo do povo, afirma que é imperiosa a participação popular nas decisões políticas e a criação de regras específicas para que essas decisões sejam tomadas.

Porém, para finalizar a sua conceituação, Bobbio (1986, p. 20) afirma que não basta somente a participação popular nas decisões políticas, tampouco a existência de regras para que essas decisões sejam tomadas, como já mencionado, ele vai além e diz que é necessário que o povo tenha discernimento e liberdade para realmente ter poder de escolha, leia-se:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os

assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.

Apesar de a definição mínima criada por Bobbio trazer características mais abrangentes acerca da democracia, ela ainda é tida por incompleta, pois um governo democrático tem outras particularidades que também precisam a ser analisadas. Além disso, é inegável que o conceito analisado pelos gregos ou pelos povos da antiguidade não se adequa mais a sociedade moderna, em decorrência das profundas mudanças sofridas.

Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002, p. 648), com o intuito de sanar a problemática do conceito mínimo da democracia, asseveram que “uma definição de democracia deve ser mínima, mas não submínima; deve incluir todos os aspectos essenciais da democracia, mas não propriedades que não sejam necessariamente características da democracia”. Dessa forma, os autores mencionados, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002, p. 645), fazem a conceituação mínima de democracia da seguinte maneira, leia-se:

[...] A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. [...]

Seriam, pois, características basilares da democracia: as eleições justas; a cidadania universal; a garantia das liberdades civis e políticas; e que não houvesse interferência militar no governo.

Para explicitar cada uma das dimensões do conceito de democracia, os referidos autores afirmam inicialmente que os representantes do executivo e do legislativo devem concorrer em eleições livres e limpas, em que não exista fraude, para que o resultado do pleito não seja manipulado e para que haja alternância de poder, pois as eleições seriam um traço definidor da democracia moderna.

A expressão 'eleições livres e limpas' também almeja garantir que seja assegurado o pluralismo partidário, a livre manifestação da escolha e a liberdade de expressão e associação, ou seja, que haja a liberdade tanto de escolher os representantes políticos, como de manifestar a opinião individual e coletiva.

Para explicar a segunda dimensão do conceito, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002) afirmam que o voto tem que abranger a maior parte da população, de forma que fique próximo ao sufrágio universal, sendo possível apenas algumas exclusões, mas somente daqueles que não tenham o real discernimento para escolher o melhor para a sociedade, pois quando há a inclusão apenas de uma parcela da população a forma de governo adotada deveria ser intitulada de oligarquia e não, democracia.

A cidadania é, pois, a segunda característica da democracia e, para os autores, não há democracia sem que não haja a maior participação que for possível da população.

Oliveira (2015), em uma análise sobre o trabalho de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán, afirma que a maior diferença entre a democracia moderna e a democracia clássica é a participação popular na escolha dos representantes, pois nesta o sufrágio era restrito e, naquela, o sufrágio passou a ser universal.

Faz-se mister falar em cidadania quando se trata de democracia, pois aquela sempre foi uma das formas de exteriorização desta e, como supracitado, a cidadania é o traço marcante da transição da democracia antiga para a moderna.

A terceira dimensão é a garantia dos direitos civis e políticos, para Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002), mesmo que ocorram eleições livres e limpas e que haja o sufrágio universal, não há democracia sem que não sejam garantidos os direitos políticos e as liberdades civis dos cidadãos.

Como é possível perceber, os autores pretendem com a terceira característica falar sobre os direitos fundamentais do homem, pois, para Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002), o devido processo eleitoral não seria suficiente para a existência de uma democracia.

Oliveira (2015) diz que um regime que respeite a primeira característica do conceito, mas não respeite os direitos fundamentais não atinge a dimensão liberal do que seja a real democracia.

Desta forma, fica claro que a garantia dos direitos civis e políticos visa que o povo possa ter a liberdade de escolher o que acredita ser a opção mais correta,

dentro dos ditames da lei, porém com a ressalva de, tendo seus direitos, também serem cidadãos passíveis de deveres. É necessário aduzir que existe uma limitação para aquela liberdade, que é a máxima de que o direito de cada indivíduo termina onde começa o direito do vizinho.

A quarta dimensão trata das influências alheias aos governantes eleitos, sejam elas militares ou outras figuras externas ao governo. Para Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002) os representantes eleitos devem governar segundo as suas crenças e os ditames do ordenamento jurídico vigente em determinada sociedade e não, com influência de organismos externos ao Estado.

Para Oliveira (2015), mesmo com as eleições sendo realizadas de forma justa, após a posse dos eleitos ainda pode ser observado uma intervenção militar, fazendo com que os representantes do povo não passem de reles marionetes.

Fica claro, então, que são características fundamentais e indissociáveis da democracia: a realização de eleições limpas e justas; a cidadania universal; a garantia dos direitos civis e políticos; e a não intervenção de pessoas alheias aos representantes eleitos (sejam eles militares ou não).

Sem as características supracitadas não há que se falar em democracia, pois ela não se realizaria de forma plena, observe-se o que afirmam Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2002, p. 651):

Todas as quatro dimensões de nossa definição são necessárias e devem ser incluídas mesmo que isto exija fazer julgamentos subjetivos sobre os regimes. Essa definição atende ao duplo requisito de ser mínima e completa, quando: a) todos os quatro critérios são componentes necessários da democracia, sem os quais um regime não pode ser considerado democrático; b) nenhum outro aspecto, além desses, é indispensável para caracterizar uma democracia. Acreditamos que nossa definição satisfaz às duas condições, enquanto algumas definições recentes falham na segunda delas porque negligenciam certas características essenciais da democracia.

Nossa definição focaliza as regras do jogo, mas acrescenta uma preocupação com as liberdades civis e com a genuína capacidade de exercer o governo.

Nesse mesmo sentido, explica Oliveira (2015) que a não existência das quatro dimensões de forma conjunta pode trazer dificuldades para classificar regimes em democráticos ou não, por faltarem elementos que o permitam fazê-lo.

Dessa forma, entenda-se por democracia o modelo de governo no qual haja a participação popular através do sufrágio universal, que se exterioriza por meio da escolha de seus representantes em eleições limpas e justas, no qual é assegurado

os direitos fundamentais civis e políticos do ser humano e, que não haja intervenção de terceiros alheios ao governo na opinião ou decisão dos representantes eleitos.

### 2.3 ESPÉCIES DE DEMOCRACIA

São formas da democracia: a democracia direta, a democracia representativa e a democracia semi-direta.

Na democracia direta ou clássica há a participação efetiva dos cidadãos no governo, ou seja, não há a interferência de representantes na tomada de decisões. Um exemplo dessa modalidade de democracia aconteceu na Grécia Antiga, em Atenas, na qual as decisões eram tomadas pelo povo na Assembleia.

Esse modelo de democracia foi criticado por não poder se efetivar em sociedades muito numerosas, sendo possível, portanto, apenas em localidades em que a circunscrição eleitoral por ser pouco densa, viabilizasse a participação de todos nas decisões.

A democracia representativa ou indireta é o mecanismo que permite que o poder seja exercido por representantes eleitos pelo povo. Isso se deu devido ao enorme contingente populacional que impedia a participação universal da população.

A inaplicabilidade dessa modalidade surgiu devido ao fato de os representantes fazerem mau uso do poder e afastarem o povo das decisões políticas.

A democracia semi-direta é uma forma mista na qual são criados instrumentos de participação direta pelo povo, mas também mantém a representação.

O Brasil encontra-se regido pelo sistema de democracia semi-direto.

### 3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Após ser feito o estudo acerca da democracia, buscar-se-á fazer a análise sobre o Estado Democrático de Direito, a sua evolução histórica, o seu significado, bem como o seu surgimento no Brasil.

É de grande valia a pesquisa desse tema devido ao fato de a República Federativa do Brasil hoje constituir-se em um Estado Democrático de Direito.

Para tanto, far-se-á a abordagem sobre o conceito de Estado, ressaltando também como se deu a transição do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito e, por fim, será analisada a sua historicidade e caracterização no Brasil.

#### 3.1 CONCEITO DE ESTADO

O Estado pode ser definido como a reunião de um povo, que está fixado em um território determinado e tem um poder hierárquico de comando. Dessa forma, esse conceito é explicado a partir de três componentes básicos, que são o povo, o território e a soberania.

O povo, ou a população é um elemento material indispensável para a formação do Estado, devido ao fato de que sem o elemento pessoal não haveria que se falar em existência de uma sociedade/Estado.

Para Dallari (2003 *apud* CASTRO, 2007) o Estado não existe sem o elemento humano e é para o povo que ele se forma. De maneira que Canotilho (2002 *apud* CASTRO, 2007) analisa a população como sendo uma “grandeza pluralística” que aplicaria na sociedade vários costumes, culturas, opiniões e credos.

O segundo elemento material do conceito de Estado é o território, que é o limite de abrangência da soberania estatal sobre aqueles que o compõem. Nesse diapasão, o território é o âmbito de validade das normas jurídicas de determinada sociedade.

Por fim, a soberania é o elemento formal da definição de Estado. Moraes (2005 *apud* CASTRO, 2007, p. 11) explica a soberania afirmando que ela consiste em:

Um poder político supremo e independente, entendendo-se por ordem supremo aquele poder que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos. É a capacidade de editar suas próprias normas, sua própria ordem jurídica (a começar pela Lei Magna), de tal modo que qualquer regra heterônoma só possa valer nos casos e nos termos admitidos pela própria Constituição.

Dessa forma, entenda-se por soberania a superioridade do Estado de criar o seu ordenamento jurídico segundo os costumes do seu povo, sem estar submisso a nenhum outro membro internacional.

São características da soberania segundo Soares (2001 *apud* CASTRO, 2007) a unicidade, a indivisibilidade e a inalienabilidade.

A soberania é una, pois, apesar de existirem vários Estados soberanos, cada um exerce sua soberania dentro de seu limite territorial; é indivisível por não haver a possibilidade de repartição do poder soberano, ela é exercida apenas na sua universalidade; e é inalienável devido ao fato de o poder sobre ela ser exercido por quem está em seu comando, não sendo possível ser repassado a terceiros.

Diante dessa perspectiva, é possível perceber que os três elementos formadores do Estado estão interligados entre si, uma vez que o povo vive no território que é regido pela soberania de determinada nação.

### 3.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

O Estado Moderno, nos dizeres de Moraes (2011), foi criado com o intuito de derrubar o regionalismo político e o universalismo religioso, ou seja, antes dele existir, não haviam Estados soberanos, mas sim muitos reinos independentes, que tinham suas próprias regras e com uma autoridade religiosa que era superior a todas as pessoas e a ela deveriam ser submissas.

O Estado moderno se inaugura com o Estado Absolutista, que foi marcado por deixar o poder concentrado nas mãos dos reis. Porém, esse poder divino dos reis foi extinto com a criação do Estado Liberal, que foi influenciado pelos ideais iluministas e pela Revolução Francesa.

O Estado Liberal traz consigo a criação do Estado de Direito, instaurado com o objetivo de criar uma sociedade na qual sejam garantidas a liberdade, a igualdade e a segurança jurídica, outrora não existentes.

O Estado de Direito se subdivide em: Estado Liberal de Direito; Estado Social de Direito; e o Estado Democrático de Direito, que serão analisados a seguir.

### 3.2.1 Estado Liberal de Direito

O Estado Liberal de Direito, influenciado pelos ideais liberais, tinha no princípio da legalidade o seu principal pressuposto, ou seja, uma de suas características mais importantes era a submissão à lei, como explana José Afonso da Silva (2010, p. 112-113):

Na origem, como é sabido, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, e constituía uma das garantias das constituições liberais burguesas. Daí falar-se em Estado liberal de Direito, o qual tinha como objetivo fundamental assegurar o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de submeter-se à lei. Suas características básicas foram: a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; b) divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes legislativo, executivo e judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; c) enunciado e garantia dos direitos individuais. Essas exigências continuam a ser postulados básicos do Estado de Direito, que configura uma grande conquista da civilização liberal.

Dessa forma, o Estado de Direito tem por intento garantir os ideais de liberdade, igualdade e segurança jurídica a partir da supremacia da lei, da tripartição dos poderes, da garantia dos direitos civis e políticos, do direito à propriedade privada e da distinção entre o público e o privado.

Nesse diapasão, observe-se que no Estado Liberal foi estabelecido o império da lei, de forma que, a perspectiva do indivíduo foi trocada pela impessoalidade das normas, caracterizadas pela sua generalidade e abstração. Todos eram submissos a lei e ao Poder Legislativo, não havendo, portanto, outra forma de autoridade que não as supracitadas.



O Estado, dessa forma, é visto como um vigia da efetiva aplicação das liberdades e igualdades asseguradas no ordenamento jurídico daquela época. E a lei funcionava como delimitadora dessa atuação estatal.

Para Anjos Filho e Rodrigues (2006) um dos principais efeitos da aplicação do Estado Liberal foi a liberdade social e econômica, de tal modo, a partir de então os indivíduos eram regidos por normas gerais e impessoais, que tratavam todos de forma paritária.

Porém, esse sistema teve que ser revisto tendo em vista que o individualismo e a abstenção da atividade estatal geraram grandes injustiças sociais, que fizeram com que o Estado Liberal de Direito fosse absorvido pelo Estado Social de Direito.

### 3.2.2 Estado Social De Direito

O Estado social surge para evitar as desigualdades causadas pelo individualismo e pelo abstencionismo Estatal, como analisa Anjos Filho e Rodrigues (2006, p. 3-4):

O Estado de Direito foi incapaz de impedir a ocorrência de duas grandes guerras mundiais, de evitar a formação de ordens ditatoriais, de evitar o flagelo da miséria. Novamente é na Constituição que se recria o Estado de Direito, agora qualificado como social, de bem estar, sem que se descure da importante herança das garantias formais do período anterior. No domínio econômico o Estado passa a intervir direta ou indiretamente na produção, circulação e distribuição de riquezas, para refrear a tendência oligopolista do capitalismo avançado. No domínio social, o Estado é convocado para empreender políticas públicas para promover a concretização dos direitos individuais e sociais que não interessam ao mercado. O público e o privado se aproximam, se estreitam os caminhos entre o Jardim e a Praça, o Estado se agiganta, e quem passa a exercer um importante papel na estrutura política é a Administração Pública.

O que se pretende alcançar com o Estado Social de Direito é o bem-estar social e o desenvolvimento da pessoa humana, contudo, vale salientar que esse novo sistema não extinguiu o anterior – Estado Liberal de Direito – pelo contrário, eles se incorporaram para criar uma forma de Estado que suprisse as carências sociais existentes naquele momento histórico.

O Estado social é criado com o propósito de realizar a justiça social e se caracteriza por ter o objetivo de compatibilizar o capitalismo como forma de produção, com o bem-estar social.

No entanto, para José Afonso da Silva (2010), o Estado Social de direito ainda seria insuficiente, primeiro pela difícil conceituação do termo 'social' e, segundo, por não se saber ao certo até onde o Estado Social de Direito estaria encobrindo um regime socialista. E é nesse cenário que surge o Estado Democrático de Direito.

### 3.2.3 Estado Democrático De Direito

O Estado Democrático de Direito inaugura um novo tempo, no qual objetiva-se a participação universal do povo nas decisões políticas e nos rendimentos da produção, é o que explica Salgado (2009, p. 109):

O Estado democrático se revela historicamente como síntese dos dois momentos anteriores. Não se trata de uma mera junção das características liberais e sociais puramente. A síntese pressupõe a superação dos Estados que o antecederam, embora fiquem resguardados alguns de seus traços. O Estado democrático não só assume direitos individuais e sociais conquistados anteriormente, como também declara outros direitos fundamentais, além de buscar sua efetivação universal.

Nesse diapasão, o Estado democrático assegura uma efetiva participação do povo no poder, seja para a criação de leis que atentem aos anseios sociais, seja na escolha dos seus representantes. Dessa forma, o Estado funcionaria segundo a vontade dos que estão sobre sua égide.

Segundo José Afonso da Silva (2010), o Estado Democrático de Direito não apenas reuniu os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, mas foi além e incorporou a promoção da justiça social como um componente de transformação da sociedade.

Desta feita, o Estado Democrático de Direito é composto pela união do princípio da legalidade trazido pelo Estado de Direito, com o princípio da soberania popular e da efetiva participação do povo nas decisões políticas, pressupostos do Estado Democrático, com o adicional da transformação social.

Entrementes, entenda-se o Estado Democrático de Direito como um sistema institucional no qual são pressupostos basilares a garantia dos direitos fundamentais, o princípio democrático, o princípio da legalidade e a tripartição dos poderes.

Canotilho (2002 apud CASTRO, 2007) analisa o Estado Democrático a partir de dois ideais básicos, que são a soberania da lei – o Estado é regido segundo os ditames do seu direito interno – e o poder exercido pelo povo.

Para Castro (2007), a base fundamental de um Estado Democrático é a obediência aos princípios fundamentais, de modo que em razão de terem o caráter de imutabilidade resguardam todo o ordenamento jurídico vigente.

Nesse mesmo sentido, é importante observar o que afirma Salgado (2009, p. 111-112):

O Estado democrático promove a consagração dos direitos fundamentais através de um reconhecimento universal. Ele constitui a mais alta expressão de racionalidade na história do Estado de Direito, pois através da declaração e da efetivação desses direitos, busca a realização do valor absoluto que só o ser humano — racional e, portanto, livre — é capaz de expressar: a dignidade humana.

Diante desta perspectiva, é possível identificar o Estado Democrático de Direito a partir de elementos comuns aos vários autores mencionados, quais sejam: o elemento democrático; o primado da lei, a tripartição dos poderes e a existência de princípios fundamentais.

O princípio democrático é explicado a partir da soberania exercida pelo povo, porém ele não se externa apenas no fato de a população escolher seus representantes mediante o voto em período eleitoral, mas se exterioriza também em ter o povo a oportunidade de compor um partido político, possuir uma opinião pública, ser um indivíduo passível de direitos e obrigações e, também, de ter os anseios da coletividade atendidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

O princípio da legalidade em um Estado Democrático de Direito deve ter o intuito de fazer da lei um agente transformador da realidade social, que se propugne a instituir a igualdade e justiça na sociedade que compõe, mas também deve atentar para que ela seja criada por meio do rito qualificado na sua Constituição e perante o órgão responsável. Diferente do Estado Clássico, no qual a lei era um ato jurídico geral e abstrato, servindo apenas de objeto de arbitragem.

A separação dos poderes tem por intuito limitar o poder estatal e evitar a interferência de um poder no outro.

Os princípios fundamentais têm seu rol aumentado com a criação do Estado Democrático, com isso, eles não podem ser vistos apenas sob a perspectiva do indivíduo, mas, sim, em prol do coletivo.

Zimmerman (2002 apud XIMENES 2012) vai além das características elencadas, afirmando que os elementos básicos de um Estado Democrático de Direito são: a soberania popular; a existência de uma constituição escrita; a tripartição dos poderes; a garantia dos direitos fundamentais; a preocupação com o direito das minorias; o respeito ao princípio da igualdade perante a lei; a pluralidade partidária; a alternância do poder e a consequente responsabilização dos governantes eleitos; e o princípio da legalidade.

Para explicitar o conceito dos elementos que ainda não foram apresentados, entenda-se a existência de uma constituição escrita como o princípio da constitucionalidade, ou seja, a ratificação de uma lei suprema, superior a todo o ordenamento jurídico, que regule as relações em sociedade e limite o poder do Estado;

A preocupação com o direito das minorias visa atender a máxima de que o Estado Democrático é igualitário e, dessa maneira, não pode atender apenas a uma parcela de sua população, mas sim, a sua totalidade. Destarte a igualdade de todos perante a lei requer que não haja discriminação de culturas, raças ou gêneros.

A pluralidade partidária visa a existência de tantas opiniões quantas sejam possíveis na vida pública, para que cada cidadão escolha o que acha mais certo.

A alternância de poder pretende que não seja feita da democracia o governo de um só, ou seja, só é possível uma reeleição e, quando esta se der por encerrada, será passado o cargo a outra chapa que vencer o pleito. Dessa mesma forma, a responsabilização do governante eleito tem por finalidade que não seja feito da máquina pública o que for conveniente para o detentor de sua posse, mas sim o que diz à lei e, caso contrário, se ela for infringida, o infrator sofrerá as sanções cabíveis.

Portanto, diante de todo o exposto, o Estado Democrático de Direito se mostra o sistema institucional mais eficaz para garantir os direitos humanos, devido ao fato de não só garantir a participação popular na vida pública, mas também porque reconhece os direitos fundamentais de forma universal.

### 3.3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Anjos Filho e Rodrigues (2006) afirmam que a Constituição brasileira do Império teria instituído apenas aparentemente o Estado de Direito no Brasil, pois nela existia o Poder Moderador que ia de encontro à tripartição de poderes idealizada por aquele; existia também a escravidão, instituto impossível de existir em um Estado que assegure o direito de todos; além de essa Constituição ter sido originada de forma arbitrária, sendo, portanto, contrária ao movimento constitucionalista de limitação do poder absoluto.

Já a Constituição de 1891, para os referidos autores, apesar de constituir-se em uma República, por muitas vezes negou o ideal republicano quando tratava-se do exercício do poder e das práticas políticas de ocupação. Nessa Constituição a população brasileira não tinha direitos e nem bem-estar assegurados.

Anjos Filho e Rodrigues (2006) dizem que a Constituição de 1934 foi a primeira que criou uma ordem política submissa ao direito, porém seu lapso temporal muito curto não a permitiu reverter a situação política e econômica que o Brasil enfrentava.

A Constituição de 1937, por ter instaurado a ditadura Vargasista e o Estado Novo, passou longe do Estado de Direito, pois, apesar de implantar os direitos trabalhistas, não instaurou os ideais de liberdades civis e políticas.

Para os autores supracitados, foi na Constituição de 1946 que se instituiu o Estado de Direito no Brasil, pois ela trouxe consigo a criação dos direitos coletivos e sociais.

A Constituição de 1967, que teve mudanças efetuadas com a Emenda nº 1 de 1969, foi criada num período de autoritarismo, dessa forma seria impossível a compatibilidade desses instrumentos com o Estado de Direito. Na sua regência, foi possível identificar o desrespeito aos ideais dos direitos individuais e coletivos e das liberdades civis e políticas, bem como ao exercício regular do poder soberano.

Em 1988, o Brasil viveu um processo de redemocratização, sendo, portanto, criada a Constituição de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito no país. Essa Carta Política tratou de conceder aos direitos fundamentais um tratamento nunca antes conferido. Eles passaram a estar em um patamar de superioridade em

relação a todos os outros institutos do ordenamento jurídico e a sua aplicabilidade, a partir de então, passou a ser imediata.

É importante observar que, como assevera Streck e Moraes (2006 *apud* CASTRO, 2007), o Brasil não passou pela etapa do Estado Social de Direito, sendo o Estado Democrático de Direito, pelo seu caráter transformador da sociedade, dessa forma, considerado uma inovação e, não apenas, uma simples continuação dos outros estágios.

### 3.3.1 A Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito

Para Anjos Filho e Rodrigues (2006), instituir um Estado Democrático foi o principal objetivo do Constituinte Originário da Constituição da República Federativa do Brasil, pois, segundo os autores já mencionados, reza o preâmbulo da Carta Magna que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Além disso, no seu artigo 1º, o Diploma Maior estatui que a República Federativa do Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e tem por fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A soberania no Brasil tem no povo a sua titularidade, ou seja, o povo exerce o poder através dos seus representantes eleitos ou de forma direta, quando a Constituição estabelecer. À vista disso, o Brasil assume a forma de democracia semi-direta, que se dá através dos representantes eleitos e da participação direta do cidadão.

José Afonso da Silva (2005 *apud* CASTRO, 2007) cita como formas de exercício representativo da participação popular na vida pública: a eleição de representantes através dos partidos políticos (art. 1º, parágrafo único; art. 14 e art.

17, CF/88), as associações (art. 5º, XXI, CF/88) e os sindicatos (art. 8º, III, CF/88). As formas de participação direta apresentadas são a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo. E, na participação da administração da justiça, são exemplos a ação popular e a fiscalização da administração municipal.

Ximenes (2012) exemplifica as muitas formas de participação na vida pública, elencando, entre elas, o direito à publicidade, o direito de petição, o direito à informação, a iniciativa popular, o habeas corpus, o mandado de segurança, o habeas data, o mandado de injunção, o controle de constitucionalidade das leis, o controle judicial e etc.

A cidadania é a qualidade da pessoa que se encontra em pleno gozo dos seus direitos políticos e, dessa maneira, pode participar da vida pública.

A dignidade da pessoa humana é um princípio moral inerente à pessoa humana e, dessa forma, ninguém pode ser tratado senão com o devido respeito e atenção que exige qualquer ser humano. Esse princípio atrai para si o conjunto de todos os direitos fundamentais.

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa visam a estabelecer que há espaço para todas as formas de trabalho/comércio no país, desde que sejam respeitados o direito do trabalhador, sua saúde e integridade física.

O pluralismo político visa assegurar que existam muitas opiniões e culturas em uma sociedade e, conseqüentemente, que elas recebam o respeito que cada uma exige. Assim, o Estado Democrático é formado por inúmeros grupos sociais, cada um com sua opinião sobre determinado assunto.

Anjos Filho e Rodrigues (2006, p. 10) citam três decorrências básicas de uma sociedade instituída a partir do Estado Democrático de Direito:

A ordem que cria e se alimenta do princípio do Estado Democrático de Direito tem uma caracterização especial, e podemos citar três decorrências fundamentais da sua estruturação, intimamente vinculadas ao valor da cidadania e da dignidade da pessoa humana, que são: a) a tendência à dimensão participativa da democracia; b) a garantia do acesso à justiça de direitos transindividuais e a concepção de uma instituição especialmente dedicada à defesa da democracia e dos direitos, como o Ministério Público; e c) o compromisso inarredável com a probidade da gestão dos recursos públicos.

Dessa forma, como foi possível perceber, as implicações fundamentais do Estado Democrático são a soberania popular, o acesso à justiça, a criação de um

órgão de fiscalização da democracia e dos direitos assegurados na Lei Maior e o comprometimento da gestão pública com a probidade.

Em suma, o Estado Democrático de Direito Brasileiro pode ser definido como uma nação regida por normas democráticas, instituídas em uma Constituição rígida, que tem por finalidade realizar a justiça social através da eliminação das desigualdades sociais e regionais. É sua premissa básica assegurar os direitos fundamentais, além de promover eleições livres, justas e periódicas. Garantindo, também, o respeito aos representantes do povo e autoridades públicas, bem como a obrigação de preservar o meio ambiente.

### 3.3.2 Princípios do Estado Democrático de Direito Brasileiro

Para José Afonso da Silva (2010), são princípios do Estado Democrático de Direito brasileiro: o princípio da legalidade, o princípio da constitucionalidade, o princípio democrático, o sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, o princípio da justiça social, o princípio da igualdade, o princípio da divisão dos poderes e da independência do juiz e o princípio da segurança jurídica.

O princípio da legalidade está descrito no artigo 5º da Constituição Federal e diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, ou seja, esse princípio visa evitar arbitrariedade tanto por parte de agentes públicos, como dos cidadãos em sociedade.

O princípio da constitucionalidade diz que a Constituição é a Lei Magna do ordenamento jurídico de determinado Estado e, portanto, todas as leis inferiores devem estar em conformidade com ela, ou seja, esse princípio ratifica a supremacia da Constituição.

O princípio democrático está descrito no parágrafo único do artigo 1º da CF/88 e diz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos dessa Constituição”, de forma que a democracia deve ser representativa e participativa e, ainda, assegurar a pluralidade partidária.

O sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos visa tanto o respeito da dignidade da pessoa humana, quanto a garantia das liberdades civis e



políticas, bem como a realização plena da justiça social. Por sua vez, o princípio da justiça social visa corrigir as disparidades sociais e regionais.

O princípio da igualdade está definido no artigo 5º, caput e inciso I, CF/88 e tem por finalidade garantir a igualdade de todos perante a lei, sem discriminação de gênero, raça ou etnia.

O princípio da divisão dos poderes está inserido no artigo 2º do Diploma Maior e trata dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário que são harmônicos e independentes entre si.

O princípio da independência do Juiz visa garantir ao Poder Judiciário a atribuição de dizer o direito sem interferências externas.

O princípio da segurança jurídica diz que os princípios são os agentes reguladores do ordenamento jurídico vigente e, dessa forma, toda legislação que for criada tem que estar em conformidade com o que eles expressam, sendo inaceitável qualquer coisa que vá de encontro a algum deles.

Para José Afonso da Silva (2010) é tarefa imprescindível do Estado democrático de Direito o fim das desigualdades sociais e regionais e a garantia da justiça social.

Desta forma, é possível perceber que o Estado Democrático de Direito visa criar a igualdade de condições de vida em sua sociedade, de maneira que não existam discrepâncias socioeconômicas entre seus integrantes.

## **4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO**

Mostrar-se-á, neste capítulo, a importância da participação popular como forma de efetivação do Estado Democrático de Direito Brasileiro, com o intuito de comprovar que só se constrói um Estado preocupado com as desigualdades regionais e sociais quando se tem no povo o seu agente transformador, ou seja, quando se dá ao povo o papel de titular da vida pública e política.

Essa titularidade não se expressa somente em o povo escolher seus representantes a partir da democracia representativa, ou em poder agir em determinados institutos estatuídos pela Constituição – democracia participativa – mas, também, em a lei ser uma representação fiel dos anseios da coletividade.

O Estado Democrático de Direito só se efetiva com uma participação ampla, geral e irrestrita da sua população nos assuntos da política (e entenda-se por política a sua acepção clássica: governo e organização da pólis – cidade, Estado).

### **4.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Como ressaltado anteriormente, o Brasil adota a forma de democracia semi-direta, desta forma, a cidadania se exterioriza pelo voto e a consequente eleição dos representantes do povo, bem como pela participação popular, a influência direta da população brasileira. Para explicitar o que foi apresentado, o artigo 14 da Constituição Cidadã assevera que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

A soberania popular é exercida atualmente no Brasil pelo sufrágio universal e através do voto direto e sigiloso. É facultativo o alistamento eleitoral para os maiores de 16 e menores de 18 anos, bem como para maiores de 70 anos e analfabetos. Porém, para os maiores de 18 anos e menores de 70, o voto é obrigatório.

Como é possível perceber, a democracia ganhou alargamento na sua capacidade de abrangência desde os tempos clássicos até os dias de hoje, e isso se deu devido ao fato de o voto censitário ter dado espaço ao sufrágio universal e ao consequente engajamento tanto das mulheres, como dos analfabetos, assim como da população menos favorecida.

Após explicar como se efetiva a participação popular para escolher os seus representantes, faz-se de salutar importância explicar as formas de participação direta dos cidadãos instituídos pela Constituição Federal de 1988, que são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, institutos estes, que serão analisados nos tópicos seguintes.

#### 4.1.1 Plebiscito

O plebiscito consiste em uma consulta a priori, ou seja, antes da gênese de algum ato administrativo ou legislativo. O que se pretende com esse instituto é uma consulta popular sobre determinado assunto político ou principiológico antes da sua feitura. O artigo 2º, §1º da Lei 9.709/98 diz que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”.

Desta forma, o plebiscito é ato anterior a formulação legislativa de determinado assunto político e, inexistente influência do Poder Executivo nessa forma de consulta popular.

Souza (2009, p. 1) conceitua o instituto como sendo:

Trata-se o plebiscito de meio de participação popular direta no Estado Democrático de Direito, manifestado mediante decisão política a priori, acerca de determinada medida, específica, munido do poder de delimitar o âmbito de criação legislativa daquele momento em diante, em face à soberania da escolha cidadã.

O plebiscito é tido como uma decisão política devido ao fato de o povo fazer uma escolha dentre tantas possíveis e apesar de não ter caráter vinculante para com o poder legiferante, tem um caráter delimitador de competência, ou seja, após feita a escolha pelo povo, o Legislativo só poderá utilizar-se do veredicto popular.

Nesse instituto só poderá ser consultada uma medida determinada, não podendo ser objeto de plebiscito um ato complexo.

O artigo 49, XV da Constituição Federal de 1988 estabelece como competência do Congresso Nacional convocar o plebiscito.

O Tribunal Superior Eleitoral apresenta como plebiscitos já realizados no Brasil, o plebiscito de 1993 e o plebiscito realizado no Estado do Pará.

O plebiscito de 21 de abril de 1993 versava sobre a forma e o sistema de governo, cabendo ao povo a escolha entre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta trouxe a consolidação da estrutura de governo hodierna, ou seja, a república como forma e o presidencialismo como sistema.

O plebiscito sobre a divisão do Estado do Pará aconteceu no dia 11 de dezembro de 2011, tratava da possibilidade de desmembramento desse Estado e na criação de mais dois estados nessa região: Carajás e Tapajós. A população dessa unidade federativa escolheu pelo não desmembramento da mesma.

#### 4.1.2 Referendo

O referendo trata sobre uma decisão posterior a ato legislativo, ou seja, por intermédio deste, o povo irá ratificar ou rejeitar um projeto de lei ou outra medida normativa. O Artigo 2º, § 2º da Lei 9.709/98 diz que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Souza (2009) analisa as espécies de referendo quanto a sua matéria, ao tempo, à eficácia e ao fundamento jurídico.

Quanto à matéria o referendo pode ser constitucional ou legislativo. Será constitucional quando tratar de matéria decorrente da constituição; e será legislativo quando tratar do processo de criação da legislação infraconstitucional.

Quanto ao tempo poderá ser preventivo ou sucessivo. Quando for realizado antes da criação legislativa, será preventivo e, quando realizado após a feitura, será sucessivo.

Quanto à eficácia pode ser consultivo ou deliberativo. O referendo consultivo não tem caráter vinculante, desta forma, o objeto em deliberação poderá voltar a ser apreciado na Casa Legislativa. Já o referendo deliberativo tem caráter vinculante quando ao resultado.

Quanto ao fundamento jurídico há o obrigatório e o facultativo. O obrigatório é quando a criação legislativa de alguma matéria depende de ratificação popular. Já o facultativo acontece quando determinado assunto não está previsto em norma e sua realização depende da iniciativa de pessoa competente.

Diante do exposto, Souza (2009, p. 1) conceitua o referendo da seguinte forma:

Ao lado do plebiscito, é meio de participação popular direta no Estado Democrático de Direito, contudo, sendo manifestação política a posteriori a lei, a projeto de lei ou outra medida normativa (processo legislativo), com o desiderato de ratificar ou rejeitar a proposta, via de regra desprovida de efeito vinculante (à exceção do referendo deliberativo), delimitando a área de competência das autoridades públicas.

Fica claro, então, que o referendo é uma consulta prévia de algum ato normativo, com o intuito de confirmação ou rejeição pela população nacional.

O artigo 49, XV da Carta Magna estabelece como competência do Congresso Nacional autorizar o referendo.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral o Brasil já vivenciou dois referendos, o referendo de 1963 e o referendo de 2005.

A doutrina não é uníssona quanto ao referendo de 1963, alguns dizem que foi um plebiscito, já outros entendem que foi um referendo, porém, como dito anteriormente, o TSE entende tratar-se de um refendo.

A dubiedade quanto à classificação desse momento histórico se deu porque após a renúncia de Jânio Quadros, assumiria o seu vice João Goulart, porém os militares e setores conservadores eram contra a posse do político supracitado. Então, para que Jango assumisse, foi negociado, na emenda constitucional nº 4, a implantação de um parlamentarismo – que diminuísse os poderes do novo presidente, a partir da instituição de um conselho de Ministros que agiriam em conjunto com ele.

Na emenda citada anteriormente também era previsto a realização de um plebiscito no ano de 1965, para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentarista ou o retorno do sistema presidencialista.

Contudo, segundo Souza (2009) uma lei intitulada de Capanema-Valverde, de 16 de setembro de 1962 traçou diretrizes diferentes para consulta que viria a ser praticada, afirmando se tratar de um referendo, pois iria decidir sobre a ratificação ou rejeição de uma emenda constitucional já existente.

Dessa maneira, a consulta popular realizada em 6 de janeiro de 1963 foi realizada nos moldes de um referendo e o povo rejeitou a continuação do sistema parlamentarista, optando pelo retorno do sistema presidencialista.

Em 23 de outubro de 2005 aconteceu o referendo para consultar a população brasileira acerca da alteração do artigo 35 da Lei 10.826/2003, mais conhecida como Estatuto do Desarmamento, que versava sobre tornar proibida a venda de arma de fogo e munição no Brasil, com exceção de algumas entidades previstas no artigo 6º da referida lei. No entanto, a decisão popular foi no sentido de não proibir o comércio de arma de fogo e munição no território nacional.

#### 4.1.3 Iniciativa Popular

Na iniciativa popular é dada ao povo a possibilidade de apresentar ao Poder Legislativo uma proposta normativa de interesse público, que deverá seguir todos os trâmites legais. Desta forma, a soberania popular é exercida através da população, que procura o Poder Legiferante para tentar legitimar algo de interesse coletivo. É necessário que sejam cumpridos os requisitos legais instituídos pela Constituição Federal para que o projeto seja convertido em lei.

Auad (2004, p. 12) explica essa modalidade de participação popular da seguinte forma:

A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.

Segundo o artigo 61, §2º da CF/88, são requisitos para a propositura através da iniciativa popular que o projeto de lei a ser apresentado na Câmara de Deputados

seja subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, dividido em pelo menos 5 estados e que, em cada estado, participe 0.3% do seu eleitorado.

O artigo 13 da lei 9.709/98, versando sobre os mesmos pressupostos estabelecidos pelo Diploma Maior, diz ainda que o projeto de iniciativa popular deverá limitar-se a um só assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, devendo o Poder Legislativo providenciar as devidas correções.

Segundo o TSE, o número do eleitorado nacional aumentou em 2015, era de 135.804.433 em 2010 e passou a ser 141.824.607. Desta maneira, para a propositura de uma lei de iniciativa popular são necessárias aproximadamente 1.418.286 assinaturas (1% dos eleitores).

Também é possível a iniciativa popular no âmbito estadual e municipal, porém cabe aos entes federados dispor acerca do procedimento em cada um deles.

São exemplos de lei que tiveram sua propositura com a iniciativa popular: a Lei 8.930/94: o caso Daniella Perez; a Lei 9.840/99: combate à corrupção eleitoral; a Lei 11.124/05: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; e a Lei Complementar 135/10: a Lei da Ficha Limpa.

A Lei 8.930/94 teve sua iniciativa liderada por Glória Perez, que perdeu no ano de 1992 sua filha Daniella Perez, assassinada cruelmente por um companheiro de trabalho. A escritora conseguiu coletar aproximadamente 1,3 milhão de assinaturas, a fim de apresentar um projeto que conferisse nova redação ao art. 1º da Lei 8.072/90 e aumentasse o rol de crimes hediondos, incluindo entre esses o homicídio qualificado. Em 1994 a lei foi sancionada.

A lei 9.840/99, mais conhecida como a lei contra a compra de votos, teve seu projeto iniciado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz, em 1997, quando esse grupo lançou o projeto de combate à corrupção eleitoral, com o intuito de acabar com a compra de votos no país. As consequências para quem realizasse a prática citada podiam ser a perda do mandato ou a cassação do registro (ou diploma) da candidatura, além do pagamento de multa. Após a coleta de aproximadamente 1,06 milhão de assinaturas, o projeto teve rápida tramitação e foi promulgado em 1999.

A Lei 11.124/05, também conhecida por fundo nacional para moradia popular, foi o primeiro projeto de iniciativa popular apresentado à Câmara Federal e data do ano de 1992. Ela trata da criação de um sistema de habitação para a população de baixa renda e, para isso, foi instituído um fundo que pode ser utilizado pelas três

esferas do governo. O projeto tramitou por mais de 13 anos e foi sancionado em 2005.

A Lei Complementar 135/10, ou Lei da ficha limpa, foi uma iniciativa do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, o mesmo órgão proponente do projeto que visava punir o crime de compra de votos. Em complementação ao §9º do artigo 14 da Constituição Federal, esse projeto visava estabelecer em que casos uma pessoa está inelegível. Dessa forma, dá-se a inelegibilidade para aqueles que tenham agido de forma impropria em mandatos anteriores ou tenham cometido crimes eleitorais.

#### 4.1.4 Participação Popular na Administração da Justiça: a Ação Popular

Além dos institutos apresentados pelo artigo 14 da Constituição Cidadã é imprescindível falar da ação popular, visto que essa também é uma forma de interferência na esfera pública da qual o povo detém a titularidade.

A ação popular está descrita no artigo 5º, LXXIII da CF/88 que tem a seguinte narrativa:

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

Como foi possível perceber, a ação popular além de ser outra forma direta da democracia e da salvaguarda dos interesses coletivos e difusos, também funciona como um fiscal da Administração pública pelo povo.

São requisitos dessa tutela popular: a cidadania de quem a impetrou, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato combatido e a lesividade ao patrimônio público.

O autor da ação popular deve estar em pleno gozo dos seus direitos políticos e, dessa forma, deverá apresentar o título de eleitor para que seja comprovada a sua cidadania. Por essa ação se fundar no direito político, o que se espera do seu autor é que, como responsável pela eleição dos seus representantes, possa também agir como um fiscal dos atos daqueles emanados.



Segundo a súmula 365 do STF as pessoas jurídicas não podem figurar no polo ativo dessa modalidade de participação popular.

Para que seja detectado o segundo requisito da ação popular é necessário que o ato vá de encontro às normas jurídicas vigentes no Brasil ou que confronte os princípios que norteiam a Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Não é necessário comprovar a ilicitude do ato na sua gênese, mas é imperioso que se apresente a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto.

Segundo o artigo 2º da Lei 4.717/65, que regula a ação popular, a lesividade dos atos pode ser explicada da seguinte forma:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Dessa forma, para que esteja caracterizado o terceiro requisito da ação popular, é necessário que da ação ou omissão do administrador surja algum prejuízo à Administração, seja um desfalque ao erário ou ao funcionamento da máquina pública, bem como uma ofensa ao meio-ambiente, ou aos bens imateriais da comunidade.

O ato lesivo pode ocorrer em face da Administração Pública direta ou indireta e sua competência será determinada conforme a origem do ato que foi impugnado.

Destarte, entenda-se por ação popular um instrumento de defesa dos interesses coletivos e difusos exercido pelo cidadão, que tem por finalidade

combater ato que lese o patrimônio público ou atente contra a lei ou os princípios que regem a gestão administrativa.

#### 4.2 UMA ANÁLISE ACERCA DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Após conhecer os instrumentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é necessário fazer uma análise sobre a possibilidade do uso do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros.

Primeiramente, como citado anteriormente, foi possível perceber que para a realização de um plebiscito é necessário que ele seja convocado pelo Congresso Nacional, como consta no artigo 49, XV, CF/88. O dispositivo em análise também informa que, para a ocorrência de um referendo, é necessária a autorização pelo mesmo órgão retro informado.

Além do requisito da proposta pelo Poder Legislativo, ainda há o requisito do artigo 3º da Lei 9.709/98 que diz que o decreto legislativo para instauração de plebiscito ou referendo deve ser proposto de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Dessa forma, o que se percebe é que, apesar da existência de instrumentos participativos, para que eles realmente ocorram, deve haver uma manifestação do Congresso Nacional e somente após essa manifestação é que o povo poderá externar a sua soberania. Não sendo possível, pois, a autoconvocação de plebiscitos ou referendos.

Nesse diapasão, segundo Avritzer (2003 apud DUFOUR, 2015), no Brasil o maior problema para implantação das formas diretas de participação popular é a dependência que esses mecanismos têm com a autorização do Congresso Nacional, sugerindo como solução dessa problemática que fosse conferida a independência desses instrumentos para com o Poder Legislativo, e somente dessa forma eles iriam reger-se com uma lógica própria.

A crítica oferecida ao mecanismo da iniciativa popular é o elevado número de assinaturas exigido para que ele seja proposto, como consta no artigo 61, §2º da CF/88: “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por

cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Como já exposto, 1% do eleitorado nacional corresponde a aproximadamente 1.418.286 assinaturas, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral, apresentados em 2014.

Desta forma, o que se percebe é que há a possibilidade da propositura de uma lei de iniciativa popular, porém os seus requisitos de validade são de difícil acesso, devido ao fato de um número muito grande de assinaturas exigidas.

### 4.3 A DEMOCRACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Não há que se falar em Estado Democrático de Direito sem que exista numa sociedade a possibilidade de interferências diretas dos seus cidadãos na vida pública. A democracia só se realiza de forma plena, quando se assegura ao povo o poder de participar das decisões políticas.

Na democracia representativa, como já explicado, é conferido ao povo a possibilidade de escolher seus representantes, porém Dantas (2015, p. 76) afirma que essa representação seria ficta, leia-se:

O modelo de democracia adotado no Brasil é a representativa. Todavia, é bem verdade que há uma ficção na representação que se dá pelos mandatos políticos, uma vez que para se estabelecer uma verdadeira representação não basta que os representantes sejam nomeados ou eleitos pelos seus representados. É salutar que os representantes sejam juridicamente obrigados a executar a vontade dos seus representados tendo, como garantia da ocorrência dessa real representação a possibilidade de cassação do mandado do representante na hipótese em que a atividade deste não se coadune com os interesses representados. Em outras palavras, somente há representação quando há responsabilidade jurídica e vinculação dos eleitos em face dos seus eleitores. Assim, a relação entre eleitor e eleitorado não se resume na campanha política e no dia da eleição propriamente dita. Essa relação deve seguir com o cumprimento da obrigação dos representantes eleitos, qual seja a de executar a vontade dos representados.

Dessa forma, como demonstra o entendimento da autora supracitada, a democracia só se efetiva quando o governo é exercido para satisfazer os anseios sociais, de forma que o ordenamento jurídico seja a fiel representação do que necessita a população.

A democracia participativa no Estado brasileiro como demonstrado anteriormente, advém da forma semi-direta de democracia adotada nesse país e o que se pretende com aquele verbete é externar que a soberania popular não se expressa apenas na escolha dos representantes durante as eleições, mas, além disso, muitas vezes o cidadão nacional é convocado para ratificar a sua vontade soberana instituída na Constituição Federal e, dessa maneira, praticar e tornar efetivo o verdadeiro sentido da palavra democracia.

Destarte, a democracia participativa tem o objetivo de assegurar a participação do povo diretamente na política e é a partir do plebiscito, do referendo e da iniciativa e ação popular que o cidadão pode intervir na vida pública e fiscalizar a gestão administrativa.

No entanto, como afirmado em momentos anteriores, os mecanismos de participação popular ainda não têm a independência necessária quanto ao Poder Legislativo e, dessa forma, a soberania popular fica prejudicada por não ter a capacidade de se auto exercer, dependendo de uma apreciação do Congresso Nacional para que possa vir a existir.

Paulo Bonavides (2001 apud Dantas, 2015) afirma que somente uma democracia participativa é capaz de acabar com a dominação social, com a violação de normas constitucionais, com o não atendimento da vontade popular e com a corrupção em um Estado Democrático de direito.

Para a efetivação dos direitos fundamentais é necessário primeiramente, que seja garantido ao povo a sua participação na vida pública, como forma de mecanismo para ampliar a realização dos direitos fundamentais em sociedade, ou seja, o ativismo popular seria um instrumento de concretização dos direitos em análise.

Scorel (2008 apud Dantas, 2015) diz que a democracia só se aperfeiçoa com a ampliação da participação social e ressalta que a base do governo do povo é a possibilidade de os cidadãos apresentarem propostas e demonstrarem o que realmente é interesse da coletividade.

É indubitável que o aprofundamento de um regime democrático só acontece com a ampliação da cidadania para a sua esfera participativa, ou seja, só é possível a implantação de um governo democrático quando se dá a titularidade da vida pública a população. De forma que o povo esteja possibilitado de agir na fiscalização

da gestão administrativa e, também, na feitura das leis, para que o ordenamento jurídico pátrio externe a vontade soberana da Nação.

Desta forma, fica claro que para que se efetive o Estado Democrático de Direito no Brasil é necessário que os instrumentos de participação popular sejam revistos, de modo que eles possam realmente ser utilizados pelos cidadãos.

É necessário, também, para a real implantação de uma democracia participativa que o povo seja educado no sentido de conhecer os seus direitos e deveres, recebendo uma educação política, para que conheça a estrutura Estatal, a sua organização, bem como aonde pode agir. Um grande passo foi dado nesse sentido, com a aprovação do projeto de lei 70/2015, que tem por intuito o estudo da Constituição Federal nas escolas. O Projeto de lei supracitado fez adicionar o ensino da Constituição no artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A existência dos meios para a participação social não exonera o Estado Brasileiro do seu dever de fomentador da inclusão popular, bem como da sua responsabilidade pela formação de cidadãos conscientes. Dessa maneira, faz-se mister que, para que seja efetivado o Estado Democrático de Direito no Brasil, a Constituição seja o reflexo da necessidade popular e, que os mecanismos do ativismo social possam ser exercidos plenamente pelo povo e, não como pode ser observado hodiernamente no acontecimento de dois plebiscitos, dois referendos e quatro projetos de leis provenientes da iniciativa popular.

Nesse diapasão, a participação popular no Brasil só será efetiva quando os cidadãos passarem a ser as verdadeiras fontes de todo o poder público, tendo a sua interação no espaço político concreta e de caráter influenciador nas decisões a serem tomadas e na legitimação dos atos já decididos. Só dessa forma será possível atingir a verdadeira democracia participativa brasileira e a efetivação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Nesse íterim, fica claro que o Estado Democrático de Direito no Brasil, apesar de ter inserido em seu ordenamento jurídico institutos de participação popular, não assegurou a independência destes quanto aos órgãos estatais, bem como exagerou nos requisitos para a sua propositura, de modo que por esses motivos falhou quanto a sua democracia.

A participação popular deve ser realizada de forma plena, livre, periódica e independente, somente dessa maneira poderá se falar em efetividade de um Estado Democrático de Direito. Em consequência disso, fica claro que o Brasil carece de

uma atualização normativa que vise facilitar e assegurar o ativismo popular. Apenas após conquistado o objetivo supramencionado poderá ser exercido com eficiência o Estado Democrático de Direito na nação brasileira.

## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo procurou demonstrar que só há a efetividade de um Estado Democrático de Direito quando se dá a titularidade da vida pública aos cidadãos nacionais. Desta forma, após se analisar a democracia brasileira e os seus institutos de ativismo social, foi possível perceber que o Brasil ainda carece de reformulação legal no tocante ao tema, devido ao fato de apesar de existirem modalidades de participação popular no ordenamento jurídico pátrio, eles ainda não têm a independência necessária e, por esse motivo, não são praticados de forma livre e periódica.

Em toda sua história de vigência, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, só deu margem a realização de dois plebiscitos, dois referendos e quatro projetos de lei oriundos da iniciativa popular. É incontestável, dessa maneira, que a participação popular não é efetiva no Estado Brasileiro.

Procurou-se analisar todas as faces da democracia no Brasil e, por esse motivo, pôde-se perceber que além da democracia representativa, exteriorizada na participação popular em anos eleitorais, existe a democracia participativa, que se exerce quando a população é possibilitada de interferir nas decisões políticas.

Nesse ínterim, a democracia participativa se realiza de forma plena quando o povo pode ratificar a vontade coletiva em plebiscitos e referendos, bem como quando pode buscar uma atualização normativa através de projetos de lei provenientes dos anseios sociais ou, até mesmo, na fiscalização da gestão pública, por intermédio na ação popular.

Dessa maneira, entenda-se que há no Brasil a existência de institutos de participação popular, contudo o objetivo desse estudo não é a negação dessa existência, mas sim a ratificação de que o ativismo social não é pleno e, dessa forma o Estado Democrático de Direito nesta pátria não é efetivo, por estar descumprindo sua premissa básica de que o povo é o detentor do poder político.

Um Estado Democrático de Direito deve ter em seu ordenamento jurídico a instituição de organismos participativos, isso é irrefutável, porém para além dessa responsabilidade, o governo também deve agir como fomentador da inclusão social, de forma que estimule a participação popular no âmbito público e promova políticas

educacionais de conscientização dos direitos e deveres de todos os cidadãos, para que, dessa forma, a sociedade conheça que pode interferir e fiscalizar na tomada de decisões governamentais.

Por fim, pôde-se responder a indagação proposta neste trabalho e, dessa forma, é de salutar importância afirmar que o Estado Democrático de Direito Brasileiro não realiza com eficiência a sua democracia, devido ao fato de descumprir seu objetivo principal de garantir a participação popular na vida pública de forma livre, periódica e independente.



## REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; RODRIGUES, Geisa de Assis. **Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade**. In: Sérgio Gonini Benício. (Org.). Temas de Dissertação nos Concursos da Magistratura Federal. 1ed.São Paulo: Editora Federal, 2006.

AUAD, Denise. **Mecanismos de participação popular no brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular**. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos\\_de\\_participacao\\_popular\\_no\\_brasil.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BECKER, Paula; RAVELOSON, Jean-Aimé A. **O que é democracia?**. Realizado por KMF-CNOE & NOVA STELLA, em colaboração com a Fundação Friedrich Ebert Madagáscar (FES). Edição Portuguesa: 2011.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Justiça Eleitoral registra aumento do número de eleitores em 2014**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/justica-eleitoral-registra-aumento-do-numero-de-eleitores-em-2014>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

BRASIL. **Lei 9.709, de 18 de novembro de 1999**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. **Plebiscitos e referendos**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 365**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 23 abr. 2016.

CASTRO, Diego Luís de. **O Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <[http://univates.br/media/graduacao/direito/O\\_ESTADO\\_DEMOCRATICO\\_DE\\_DIREITO.pdf](http://univates.br/media/graduacao/direito/O_ESTADO_DEMOCRATICO_DE_DIREITO.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira Dantas. **A importância da participação popular para a concretização dos direitos sociais no Brasil**. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE). Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/0wgz69fe/DP200TRarSP45913.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

DUFOUR, Flavia Pitaki. **Democracia, o momento democrático brasileiro e a necessidade de participação popular nas decisões políticas: fundamentos para o decreto nº 8.243/2014**. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE). Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/2g6i4xpi/IH3Cvy5I5XW07p52.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

FRANCA, Ludmila. **Democracia: origem histórica**. Instituto Norberto Bobbio, publicado em 06 de julho de 2011. Disponível em: <<https://norbertobobbio.wordpress.com/2011/06/06/democracia-origem-historica/>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2001.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **Sobre a evolução do Estado: do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2833, 4 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18831>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

NOBRE, Eliani Alves, PÔRTO, Isabel Maria Salustiano Arruda. **Democracia, transparência pública e participação popular, analisados sob o prisma constitucional.** Disponível em: <  
[http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001\\_2012/artigos/10\\_Eliani.Alves.Nobre.pdf](http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/10_Eliani.Alves.Nobre.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque de. **Teorias empíricas da Democracia.** Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Democracia. 3. Direitos políticos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24: 2015: Aracaju, SE). Disponível em: <  
<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/2g6i4xpi/8amz2uPAv5EH1oZZ.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2016.

SALGADO, Karine. **História e Estado de Direito.** Revista do Tribunal de Contas, Minas Gerais, ano XXVII, v.71, n. 2, junho de 2009. Disponível em: <  
<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/449.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

SANTOS, Maria Carolina Alves dos. **Nós e os gregos.** Trans/Form/Ação, São Paulo, 17: 133-141, 1994. Disponível em: <  
<http://www.scielo.br/pdf/trans/v17/v17a10.pdf>>. Acesso em: 31 de mar. 2016.

SCHILLING, Voltaire. **Os gregos e a democracia.** Disponível em: <  
<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/democracia.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional Positivo.** 33. Ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Diogo Vitorio Pinto De. **Meios de participação popular direta no Estado Democrático de Direito.** Universidade de Cuiabá. 2009. Disponível em: <  
[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1375](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1375)>. Acesso em: 22 abr. 2016.

VICENTINO, Cláudio. **História geral: ensino médio.** São Paulo: Scipione, 2006.

VILANI, Cristina. **Democracia antiga e democracia moderna.** Cadernos de História - PUC, Belo Horizonte, 1999.

XIMENES, Julia Maurmann. **Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito.** Disponível em: <  
<http://www.acsmce.com.br/wp->

content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-  
DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2016.