



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
BACHARELADO EM DIREITO**

**GIOVANNI SPAVIER ALVES**

**A VEDAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR  
INICIATIVA POPULAR COMO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA  
SOBERANIA POPULAR**

Salvador  
2018

**GIOVANNI SPAVIER ALVES**

**A VEDAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR  
INICIATIVA POPULAR COMO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA  
SOBERANIA POPULAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Gabriel Dias Marques da Cruz

Salvador  
2018

**GIOVANNI SPAVIER ALVES**

**A VEDAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL POR  
INICIATIVA POPULAR COMO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA  
SOBERANIA POPULAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em 27 de julho de 2018

---

Gabriel Dias Marques da Cruz – Orientador  
Mestre e Doutor em Direito de Estado pela Universidade de São Paulo  
Universidade Federal da Bahia

---

Fábio Periandro de Almeida Hirsch  
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

---

Geovane de Mori Peixoto  
Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

## AGRADECIMENTOS

Agradecer uma jornada de cinco anos é uma tarefa árdua, mas o dever de fazê-lo é um débito de que sempre devemos nos desincumbir.

Agradeço à minha família, por ter investido suas economias emocionais e espirituais na formação de meu caráter.

Ao meu pai, Sérgio, por cada um dos dias em que caminhou rumo à consecução do maior presente que pôde nos dar: a possibilidade de não trabalhar e prosseguir os estudos.

À minha mãe, Neuza, cuja presença física deixa saudades, mas que com o esforço da mulher guerreira e com pouco estudo, me deu os ensinamentos que nenhuma academia é capaz de transmitir.

Aos meus irmãos, Anderson e Rodrigo, por enfrentarem junto comigo as caminhadas que, mesmo com o fantasma da fome sempre a nos rondar, me ajudaram a me tornar o homem que sou.

Às minhas filhas, Laura e Giulia, dois espíritos por quem tenho amor incondicional, parte do meu ser e cuja existência torna meus dias mais suaves, mais doces, mais leves e a quem muitos dias de presença física foram subtraídos.

A Preta, cujo nome está inscrito em meu coração como a flor única de meu jardim, cuja colheita a cada dia me mostra que a sementeira de bons sentimentos é fundamental.

Aos meus amigos e colegas, especialmente os da Faculdade de Direito da UFBA, que labutaram comigo todos estes anos em meio a provas e avaliações, buscando a superação constante de desafios.

À escola pública que me acolheu toda a vida, desde o ensino fundamental até os bancos universitários, permitindo que mesmo em meio aos desafios constantes de sua sobrevivência enquanto instituição, eu me tornasse devedor eterno da sociedade.

À Universidade Federal da Bahia, especialmente à Faculdade de Direito, por abrir espaço às minorias, aos oprimidos e subjugados que a cada dia ressignificam o conceito de sociedade.

Aos espíritos do Senhor, por nunca terem abandonado o amparo que me oferecem, não importa a religião de onde promanam.

A Deus, inteligência suprema e causa primária de todas as coisas, onde tudo começa.

*Sim, eu trago o fogo,  
o outro,  
não aquele que te apraz.  
Ele queima sim,  
é chama voraz  
que derrete o bivo de teu pincel  
incendiando até às cinzas  
O desejo-desenho que fazes de mim.*

*Sim, eu trago o fogo,  
o outro,  
aquele que me faz,  
e que molda a dura pena  
de minha escrita.  
é este o fogo,  
o meu, o que me arde  
e cunha a minha face  
na letra desenho  
do auto-retrato meu.*

Conceição Evaristo

ALVES, Giovanni Spavier. A vedação de proposta de emenda constitucional por iniciativa popular como violação ao princípio da soberania popular. Trabalho de conclusão de curso. Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

A busca por mecanismos que implementem e aprimorem a democracia participativa deve fazer parte do cotidiano de todas as democracias que pretendam responder aos anseios de seus cidadãos. O povo, como detentor do poder que algumas das teorias da soberania mais apregoam, não pode ser alijado de formas efetivas de participação, o que implica dizer que a democracia não deve ser encarada apenas como o arrebanhamento de eleitores em cada período eleitoral para escolher seus governantes e representantes. Mesmo tendo representantes escolhidos e eleitos de forma livre, ao povo deve ser dado o direito, que também pode ser considerado um dever, de participar das decisões às quais ele mesmo se submete. A iniciativa para a propositura de leis ordinárias, cuja eficácia vem mostrando o amadurecimento do povo, deve ser estendida para a propositura de emendas à Lei Maior, cuja existência dá fundamento e sustentação a todo o ordenamento. E o povo, um dos elementos fundamentais do Estado, não pode ser apartado de sustentar o seu próprio ordenamento. Desta forma, a busca por um fundamento de validade, seja uma busca hermenêutica que amplie a distribuição da legitimação para que se proponha emendas constitucionais, seja através de proposta de emenda que acolha a iniciativa popular como mecanismo de participação é urgente, haja vista que o descompromisso daqueles que elegemos não encontra guarida numa sociedade dirigida pelo povo. O povo não pode apenas escolher seus governantes. O povo precisa participar dos debates e deliberações que impactam diretamente em seus destinos, seja através de uma participação mais prosaica, como as decisões orçamentárias a nível local, seja em nível federal, propondo alterações constitucionais de impacto. A proposta de emenda constitucional nascida no meio do povo é possível e este trabalho aborda os motivos.

**Palavras-chave:** democracia, soberania, iniciativa popular, emenda constitucional

ALVES, Giovanni Spavier. The prohibition of constitutional amendment proposal by popular initiative as a violation of the principle of popular sovereignty. Graduation Work. Federal University of Bahia Law Course, Salvador, 2018.

## **ABSTRACT**

The search for mechanisms that implement and improve participatory democracy must be part of the daily life of all democracies that wish to respond to the wishes of their citizens. The people, as holders of power that some of the theories of sovereignty most proclaim, can not be discarded from effective forms of participation, which implies that democracy should not be seen only as the gathering of voters at each election perimeter to choose its rulers and representatives. Even though representatives are chosen and elected in a free way, the people must be given the right, which can also be considered a duty, to participate in the decisions to which they submit themselves. The initiative for the introduction of ordinary laws, whose effectiveness has shown the maturity of the people, should be extended to propose amendments to the Major Law, whose existence gives foundation and support to the whole order. And the people, one of the fundamental elements of the state, can not be separated from sustaining its own order. In this way, the search for a foundation of validity, whether a hermeneutic search that broadens the distribution of legitimacy to propose constitutional amendments, or through a proposal of amendment that welcomes the popular initiative as a mechanism of participation is urgent, since the the compromise of those we elect does not find shelter in a society led by the people. The people can not just choose their rulers. People need to participate in debates and deliberations that directly impact their destinies, whether through more prosaic participation, such as budget decisions at the local level, or at the federal level, proposing constitutional changes of impact. The proposed constitutional amendment born among the people is possible and this work addresses the motives.

**Keywords:** democracy, sovereignty, popular initiative, constitutional amendment

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>13</b>
2.1	A DEMOCRACIA .....	14
<b>2.1.1</b>	<b>Democracia direta.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Democracia representativa .....</b>	<b>18</b>
2.1.2.1	A crise da democracia representativa.....	19
<b>2.1.3</b>	<b>Democracia semidireta .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Formas mais recentes de participação popular .....</b>	<b>25</b>
2.1.4.1	Orçamento participativo .....	26
2.1.4.2	Conselhos.....	26
<b>2.1.5</b>	<b>Críticas à democracia.....</b>	<b>27</b>
2.2	SOBERANIA.....	28
<b>2.2.1</b>	<b>Conceito .....</b>	<b>28</b>
2.2.1.1	Soberania Interna .....	30
2.2.1.2	Soberania Externa .....	30
<b>2.2.2</b>	<b>Poder e poder político.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Teorias da soberania.....</b>	<b>34</b>
2.2.3.1	Teoria Teocrática.....	34
2.2.3.2	Doutrina Clássica da Soberania .....	35
2.2.3.3	Teoria Democrática .....	35
2.2.3.4	Teoria negativista da soberania.....	37
2.2.3.5	Teoria realista ou institucionalista.....	38
<b>2.2.4</b>	<b>A Soberania na Contemporaneidade .....</b>	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>INICIATIVA POPULAR .....</b>	<b>45</b>
3.1	CONCEITO.....	45



3.2	FINALIDADE .....	48
3.3	BREVE VISÃO DO DIREITO COMPARADO .....	51
3.4	A INICIATIVA POPULAR NOS ESTADOS BRASILEIROS .....	54
3.5	EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987 .....	57
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia é direito fundamental de quarta geração e dela “depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual o mundo parece inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”. Embora propalada diuturnamente desde tempos remotos, como conceito histórico a democracia não é um valor-em-si, mas um instrumento de que se valem as sociedades para o atingimento de determinados valores fundamentais para a consecução de programas essenciais para a convivência humana. A democracia repousa sobre dois princípios basilares que lhe dão sustentação, qual seja, o princípio da soberania popular e o princípio da participação, direta ou indireta, do povo no poder. O primeiro princípio é expresso pelo conceito de que todo e qualquer poder emana do povo, conferindo a este a titularidade desse poder. O segundo princípio nos conduz ao raciocínio de que o poder deve ser efetivamente a expressão da vontade popular.

O princípio da soberania popular está disposto de maneira expressa na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta mesma Constituição. Embora seja corolário do exercício da democracia representativa, a soberania deve ser exercida também de maneira direta. Se o povo não tem participação direta nas decisões políticas o povo parece ter aberto mão de viver em um regime democrático.

Apesar de a nossa Carta Magna prever mecanismos de participação popular direta nas decisões políticas, a saber, o plebiscito, o referendo e iniciativa popular, as emendas à constituição, produto do poder constituinte derivado reformador, sofreram limitações procedimentais ou formais quanto à iniciativa, elencando taxativamente um rol de legitimados, de forma privativa e concorrente.

Desta maneira, é importante a análise teórica da limitação implícita à proposta de emenda constitucional por iniciativa popular como uma lesão ao princípio da soberania popular e se emenda à constituição tendente a alterar o titular do poder constituinte reformador seria inconstitucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil em vigor traz, no *caput* do seu artigo 60, o rol taxativo dos legitimados para a propositura de emendas constitucionais. Nos termos deste dispositivo, nossa Constituição somente poderá ser reformada mediante proposta: a) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I); b) do Presidente da República (inciso II); ou c) de mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (inciso III).

Nota-se que a Constituição não fez constar, naquele rol de legitimados para a propositura de emendas constitucionais, a iniciativa popular, de maneira que o povo participe diretamente, como ocorre com a proposta de lei ordinária, em que a iniciativa popular é consagrada. Mesmo com essa vedação implícita, já que se trata de rol taxativo, uma pequena parcela da doutrina defende que a iniciativa popular também poderia ser usada para a edição de emendas constitucionais.

Tais autores fundamentam seu entendimento no princípio do Estado Democrático de Direito, assim como no princípio da soberania popular invocando, para tal mister, o artigo 1º, e seu parágrafo único, e o artigo 14, inciso III, todos da Constituição Federal em vigor. Lembram que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, conforme explicitado no artigo 1º, *caput*, da Constituição e que tem no povo, portanto, o titular do poder constituinte originário, como é reconhecido, aliás, pelo parágrafo único do mesmo artigo, que também permite àquele (ao povo) o exercício direto deste poder. Além disso, apontam que o artigo 14, do texto constitucional, expressamente confere ao povo o exercício direito da soberania popular, por meio do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular e nada obstará, a não ser o mero capricho do constituinte originário, que o povo pudesse propor emendas reformadoras do texto constitucional.

A previsão de iniciativa popular em matéria de emenda constitucional teria sido retirada, pelos conservadores, do texto constitucional aprovado em Plenário, na constituinte de 1987, a despeito de ter constado expressamente do artigo 74, § 2º, do projeto aprovado na Comissão de Sistematização da Constituinte. Contudo, mesmo com aquela supressão, o autor considera ser possível a utilização da iniciativa popular

para a propositura de emendas constitucionais, pois a supressão não retira de seu titular a previsão de soberania dada alhures.

Da mesma forma, e a despeito de reconhecer que o sistema brasileiro não admitiu expressamente a iniciativa popular para propostas de emendas à Constituição, podemos considerar perfeitamente possível a utilização da mesma para tal fim, com fundamento nos mesmos dispositivos mencionados supra (artigo 1º, parágrafo único, e artigo 14, inciso III, todos da Carta Magna de 1988). Defende que a legitimidade é tácita, ínsita que está no conceito mesmo de soberania popular e lembra, além disso, que 16 (dezesseis) Estados da Federação previram, de forma declarada e expressa, a possibilidade de utilização da iniciativa popular para o encaminhamento de projeto de emenda constitucional, a exemplo da Constituição do Estado da Bahia, que dispõe, em seu artigo 74, inciso IV, que a mesma poderá ser emendada por iniciativa dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado.

Contudo, a maior parcela da doutrina considera que a iniciativa popular para a edição de emendas constitucionais não é possível. E a razão parece ser bem simples: a iniciativa popular não constou expressamente do rol de legitimados para a propositura de emendas à Constituição. Se o constituinte originário efetivamente tivesse desejado incluir o povo dentre aqueles legitimados, seguramente o teria incluído, de maneira explícita e inequívoca, dentre aqueles legitimados, concretizando desta maneira todos os aspectos e dimensões do Estado Democrático de Direito.

Neste trabalho, vamos analisar a possibilidade de propositura de emenda constitucional por iniciativa popular e seus desdobramentos de uma realização plena de democracia.

No capítulo dedicado à democracia, apresentamos a evolução histórica do conceito de democracia e de suas mais diversas manifestações, demonstrando que as várias modalidades de democracia, desde os gregos até a contemporaneidade, foram propostas como uma tentativa de se aperfeiçoar o instituto a partir de suas críticas. Analisaremos as maneiras pelas quais as decisões políticas foram e são tomadas ao longo do desenvolvimento de teorias que analisam as vantagens e desvantagens de cada umas das modalidades.

Analisaremos, no capítulo seguinte, a soberania, avaliando as teorias que localizam a fonte de poder, fonte esta que dota o seu titular da capacidade de tomar decisões políticas, estabelecer normas que tenham alcance geral e as estabelecer de maneira que seu império seja observado. Veremos que ao longo do desenvolvimento do pensamento político, o conceito de soberania e a identificação de seu titular variaram bastante até chegarmos à forma como a soberania é entendida no século XXI.

Passaremos, no capítulo seguinte, à discussão de uma das formas de participação popular, qual seja, a iniciativa popular, alvo principal deste trabalho, estabelecendo seu conceito mais atual e sua finalidade enquanto ferramenta de consolidação de democracia.

Ainda neste capítulo, verificaremos como é o processo de iniciativa popular em alguns países, mais especialmente Portugal e Suíça. Portugal por ser a matriz de civilização que nos moldou juridicamente e a Suíça por ser exemplo de participação efetiva do povo nas decisões políticas.

Abordaremos também neste capítulo a maneira como a iniciativa popular se dá nos Estados brasileiros e reproduziremos algumas das falas de grandes nomes do Direito brasileiro acerca do mecanismo de iniciativa quando da Assembleia Nacional Constituinte.

O trabalho é finalizado com a discussão dos argumentos que embasam a defesa de que a ampliação do rol de legitimados para a propositura de emenda constitucional é possível, a partir da identificação do povo como titular da soberania e fonte do poder, bem como da constatação de que a Constituição da República Federativa do Brasil dotou o ordenamento de princípios cogentes o suficiente para permitir, mesmo sem previsão expressa, que o povo possa, de maneira direta, propor emendas a ela.

## 2 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito é uma modalidade de Estado constitucional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais possível, tem na dignidade da pessoa humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos.

Nessa definição, a democracia permite e acentua, por sua própria dinâmica (o exercício da soberania popular) a atualização do Estado enquanto sociedade. O direito, por outro lado, representa o elemento que conserva o Estado, de tal forma que os fins e objetivos estatais, assim como a forma pela qual se realizam, são determinados pela via do livre processo político, sob a ordem jurídica (RANIERI, 2013).

O livre processo político exige cidadãos ativos, capazes de formular e expressar suas preferências, de forma individual e coletivamente, dado que suas preferências são os elementos direcionadores de políticas e ações governamentais.

Quando analisamos a maneira pela qual o Estado de Direito evoluiu, a primeira mudança de paradigma do direito, em direção a um Estado constitucional de direito, exprimiu-se com a adoção do princípio da legalidade e da onipotência do legislador. A segunda mudança, mais recente, deu-se com a formação da supremacia da Constituição sobre a lei.

Isto resultou na revisão de teorias democráticas procedimentais, que não levam em conta a qualidade da democracia, mas prioritariamente, a observância das regras do jogo democrático.

Neste sentido, Ferrajoli (2003) elaborou um modelo tetradimensional de democracia, articulado em torno dos direitos civis, políticos e sociais e das liberdades públicas. Essas dimensões não são homogêneas, pois, em sentido amplo, se a dimensão política é imprescindível, não é suficiente; mas todas as outras dimensões pressupõem a dimensão política e devem constantemente ser aprimoradas e fortalecidas.

O paradigma do Estado Democrático de Direito supõe a interação e a síntese das quatro dimensões, como forma de impedir os excessos de poder da maioria. Desta maneira, não há disponibilidade sobre o regime democrático por parte de qualquer poder decisional, público ou privado e aos demais mecanismos de controle do poder. É também pela síntese das quatro dimensões que a noção contemporânea de cidadania, mais do que o tradicional sentido do pertencimento e da nacionalidade, invoca a igualdade de direitos, incluindo o direito de participar diretamente das decisões políticas. Só desta forma cidadania é poder do povo: a todos e a cada um corresponde direitos políticos.

Conceito nuclear do regime político-jurídico adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a democracia é a espinha dorsal que dá sentido, direção e conteúdo normativo ao Estado Democrático de Direito.

## 2.1 A DEMOCRACIA

Contemporaneamente, a democracia se constitui numa ideia de indiscutível unanimidade na maioria das sociedades, se não por seus méritos, ao menos por exclusão, tornando-se comum afirmar que, se não for perfeita, é o melhor que temos. Entretanto, a palavra teve ao longo da história várias interpretações, algumas bastante diferentes umas das outras e todas diferentes do conceito atual. Nenhum termo do vocabulário político é mais controverso, tendo variado e se transmutado desde seu surgimento. Atualmente, na filosofia e na ciência política, vivemos em tempo de democracia confusa, ou, como disse Sartori (1994), de confusão democrática. A desordem começa na etimologia da palavra e espraia-se em regimes que são ou se dizem democráticos e diferem entre si como termos antônimos, a exemplo da República Democrática Popular da Coreia, mais conhecida como Coreia do Norte, que traz em seu nome oficial a referência à democracia, mas que unanimemente tem a configuração de ditadura.

A quase totalidade das teorias democráticas hoje conhecidas foi produzida em sociedades e referindo-se a sociedades que se consideram democráticas. Desta forma, estas teorias da democracia estão direta ou indiretamente ligadas a experiências democráticas reais e isto significa, como diz Frank Cunningham (2009)

que a democracia, como justiça ou liberdade, é o que alguns chamam de conceito contestado, incrustado em teorias rivais.

Sua importância e presença são tão prementes no discurso contemporâneo, que o mundo político hoje deve simplesmente ser dividido nas categorias democrática e não democrática (CUNNINGHAM, 2009).

Alguns a definem gramaticalmente, e então se percebe que ela nunca existiu e talvez não existirá tal como ela é, e então verificam que houve e há tantas democracias quanto Estados que a praticaram e praticam. E há os que a conceituam tal como deveria ser, e nessa perspectiva a inteligência e a imaginação criam sistemas que vão do provável ou possível até magníficas ou atrozes utopias (RANIERI, 2013).

Costuma-se reduzir a democracia à realização de eleições ou à existência de plena liberdade política. No entanto, a democracia não é algo que possa ser utopicamente obtida de forma definitiva pelas sociedades e nem será uma solução milagrosa para estas e, mais importante, não se limita aos processos eleitorais. Ela inclui uma série de elementos, dentre os quais se incluem as liberdades e as eleições, mas não se limita e nem se esgota nelas.

Como forma de governo, desenvolveu-se inicialmente na antiguidade grega e foi abordada pela maioria dos autores clássicos da teoria política. Como conceito, sofreu modificações e, apesar de hoje a considerarmos a melhor forma do governo, ela já foi considerada ruim (DIAS, 2013). No passado, a democracia era exercida de forma direta, nas pequenas cidades-estado, por homens livres que falavam abertamente em assembleias e não se levava em conta a individualidade, mas a coletividade. Modernamente, a democracia, na maior parte dos Estados que a adotam, é representativa, se expressa por voto secreto e envolve milhões de pessoas em grandes cidades, tendo sido ampliada consideravelmente o direito ao voto e se dá um grande valor ao indivíduo.

Num primeiro momento, podemos entender a democracia como um procedimento formal de tomada de decisões, que regula o modo de convivência e o comportamento dos integrantes de uma sociedade, bem como quem está autorizado a tomar estas decisões. Este processo de decisões precisa ser aceito pela ampla maioria dos integrantes da sociedade para ser considerado democrático.



Atualmente, a ideia de democracia evoluiu e se restringe, basicamente, à democracia política, que é uma forma de governo que não pertence a nenhum grupo determinado e limitado de pessoas ou a uma pessoa apenas, mas a todo o povo, na forma do direito.

A característica fundamental da democracia é a capacidade de os governos satisfazerem, de forma continuada, as preferências dos cidadãos, num cenário de igualdade política (DAHL, 2012).

Historicamente, costuma-se identificar a democracia clássica, que foi, até hoje, a forma mais aproximada de democracia direta, porém não pura e estritamente direta, pois o conceito de povo não se encaixava no que hoje costuma-se admitir em sua definição também à saúde, à educação, ao trabalho, dentre outros direitos.

Alexis de Tocqueville, após sua visita aos Estados Unidos da América em 1830 e depois de observar como funcionava a democracia americana, estabeleceu a concepção de que a democracia é governada pelo povo e que esta só é possível pela igualdade de condições dos americanos, isto é, pela igualdade de acesso dos cidadãos não apenas ao voto e à ocupação de cargos públicos, mas também uma igualdade de vantagens econômicas (TOCQUEVILLE, 2014).

Já para Bobbio (2006), esta forma de democracia clássica, direta, em que se usa a regra da maioria não cabe nas sociedades políticas contemporâneas, devendo ser utilizada apenas para o cálculo dos votos em uma democracia real. E por isso, como seria impossível se instalar uma democracia direta nos Estados modernos, devido à complexidade das sociedades, o poder representativo se torna indispensável.

Tentando simplificar um pouco a temática, e já considerando o modelo de democracia representativa, podemos dizer que ela será idealmente alcançada ou por outra, eficazmente aplicada, vivenciada, se alguns mínimos elementos se encontrarem presentes, a saber (FIGUEIREDO, 2014):

- a. Liberdade, para constituir e integrar-se em organizações;
- b. Liberdade de expressão;
- c. Direito de voto;

- d. Acesso a cargos públicos;
- e. Possibilidade de os líderes políticos competirem através da votação;
- f. Fontes alternativas de informação;
- g. Eleições livres e isentas;
- h. Existência de instituições capazes de viabilizar a política do governo e legitimadas pelo voto ou outras manifestações da vontade popular

Desta forma, se faz necessário buscar maneiras de assegurar a participação do dono, do titular do poder político nas decisões que impactam diretamente em sua perseguição a estes direitos sociais.

### **2.1.1 Democracia direta**

Ferreira Filho (2007) se refere à democracia direta como “aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia”.

Na Grécia, a democracia era direta. Os cidadãos reuniam-se frequentemente em assembleias para resolver os problemas da cidade, bem como os assuntos mais importante do governo. A pequena extensão do território, o número pequeno de cidadãos, a baixa complexidade e o caráter geral dos assuntos permitiam que aos gregos exercerem de forma direta sua democracia. Além disso, segundo Azambuja (2008), os cidadãos gregos, muitos dos quais viviam do trabalho escravo, tinham todo o tempo disponível para participar das assembleias; sua profissão era a de cidadão.

Hoje nenhuma destas condições está mais presente nos Estados modernos, cuja ampla extensão territorial e populacional, bem como a complexidade técnica e a multiplicidade dos assuntos não permitem mais o governo direto, que se torna impossível na prática. Além do mais, com a entrega do homem contemporâneo a uma série de atividades profissionais que o absorvem, não haveria tempo para discutir e votar milhares de assuntos em infindáveis reuniões periódicas. Neste sentido, Ferreira Filho (2007) afirma que se trata de “uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase folclórica”.

Na atualidade, somente alguns cantões da Suíça ainda praticam a democracia direta, a exemplo dos dois Appenzell, Unterwald Alto e Unterwald Baixo, Glaris e Uri

(AZAMBUJA, 2008). São pequenos cantões, com uma população diminuta e os resultados não expressam eficiência nem primam pelo liberalismo, além discutirem questões prosaicas, como ocorreu no de Uri onde, em 1911, várias sessões deliberativas foram dedicadas à discussão sobre se os moradores poderiam ou não dançar aos domingos e, de maneira esdrúxula, o Código Civil foi aprovado em apenas uma sessão.

### **2.1.2 Democracia representativa**

Com todas estas dificuldades de que os Estados dispõem, as democracias modernas necessariamente precisavam ser representativas (SARTORI, 1994), em que o povo elege representantes para que tome, em seu lugar, as decisões sobre as coisas públicas, de governo (FERREIRA FILHO, 2007). Assim, o Poder Executivo e o Poder Legislativo seriam exercidos por pessoas eleitas para estas tomadas de decisões. Para Bobbio, é o que basta para caracterizar esta modalidade de democracia. Ainda com o autor,

O estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão central (ou central ao menos em nível de princípio, embora nem sempre de fato) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento (BOBBIO, 2006).

A doutrina que embasa a democracia representativa se construiu a partir de dois fundamentos: a inviabilidade prática da democracia direta nos grandes Estados e a crença de que os representantes eleitos são mais aptos para analisar os interesses gerais do que os próprios cidadãos (BOBBIO, 2006).

Pode-se afirmar que na atualidade não há nenhuma democracia representativa em que o princípio representativo esteja concentrado no parlamento, pois há democracias representativas que só são chamadas desta maneira porque o princípio representativo está presente também em outras instâncias onde se tomam deliberações coletivas (BOBBIO, 2006).

Mas, a democracia representativa traz alguns defeitos contra os quais a doutrina política e a legislação constitucional dos países se debateram, o que acabou levando ao desenvolvimento da democracia semidireta.

### 2.1.2.1 *A crise da democracia representativa*

A democracia representativa aparece no Estado Moderno como um dos instrumentos de mudança política, cujo objetivo era se opor ao Antigo Regime, por meio do fortalecimento dos interesses das classes burguesas e das classes menos favorecidas.

Contudo, com o passar do tempo, a burguesia acaba assumindo o poder político e consolidando seu poder econômico. Inicia-se a aplicação, na prática, de postulados da teoria liberal de interesse do grupo que acaba de chegar ao poder, impedindo a distribuição da riqueza e excluindo o povo das decisões políticas e acesso ao governo. Este cenário político arquitetado pela burguesia mostra que a representação política começa a entrar em crise, a partir de transformações nas relações sócio-políticas que então se desenhavam, chegando até os dias atuais.

Segundo Antônio Carlos Wolkmer:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca.[...] (WOLKMER, 2001)

De acordo com Campilongo (1997), o que há é um desequilíbrio de formas (políticas e econômicas) que resulta na crise pela qual passa a representação democrática. Em um lado estariam os modelos de representação, com seus critérios formais, e no outro estariam os movimentos que desafiam transitoriamente esta estrutura, trazendo uma participação popular mais consistente. As demandas trazidas por determinados setores da sociedade sem espaço acabam por permitir que organizações sociais sejam criadas e se estruturam para a defesa de seus interesses.

Campilongo aponta que há uma reciprocidade entre o campo econômico e o político e que esta reciprocidade não pode ser ignorada pela teoria política. Ainda de acordo com o autor, a crise da representação acontece principalmente em três campos: dentro dos partidos, nos movimentos sociais e no neocorporativismo (CAMPILONGO, 1997).

Do ponto de vista social, a crise criada com os partidos políticos refere-se à sua incapacidade de capturar os desejos dos grupos sociais e transformá-los em verdadeiras decisões políticas. A maior interferência do Estado na economia e sua burocratização constante transformam os partidos em simples selecionadores de políticos, que não atendem aos requisitos sociais de seus eleitores, obrigando-se exclusivamente a manter o equilíbrio econômico do país. Daí a importância errônea de a economia mundial favorecer apenas a escolha de representantes que contribuirão para a manutenção da ordem econômica, esquecendo-se dos compromissos sociais.

Esse cenário acaba criando, em estruturas partidárias, discursos políticos semelhantes, marginalizando seu papel de "portadores de demandas sociais específicas" e de respeito aos programas partidários. Nesse sentido, os partidos de esquerda e direita acabam tendo a mesma agenda política partidária, ambos simplesmente estabelecendo a vitória na campanha eleitoral.

Este entendimento é corroborado por Solange Gonçalves Dias (2001), que afirma que a disputa, numa campanha eleitoral, com chances reais de vitória, acabou por desenvolver nos partidos uma mudança ideológica nos programas e bandeiras que defendem, se associando a ideologias muitas vezes opostas às suas apenas para obter sucesso no sufrágio.

A utilização, nos programas políticos, de conceitos abertos ou indeterminados, que podem ser interpretadas de diversas maneiras, tais como "interesse social", "democracia" dentre outras, aumenta a falta de comprometimento destes programas partidários e todos os partidos acabam utilizando estas expressões indistintamente, sem explicação de seu real significado. O resultado disto é a falta de distinção nos programas dos partidos, o que impossibilita a assimilação desses grupos políticos como veículos de demandas populares específicas.

Da mesma forma, os partidos acabam não cumprindo os programas de governo que eles propõem durante a campanha, o que acaba por tornar estas propostas apenas promessas de campanha. Como não existe um instrumento jurídico que obrigue o candidato eleito a se vincular aos projetos de seu partido ou ao programa

de governo, a população acaba por se desinteressar e pela política partidária, resultando em apatia política.

Da mesma maneira, alguns autores entendem que a crise do sistema representativo ocorre em três dimensões distintas, sendo que a primeira se dá na relação deste sistema com a sociedade (NADALES e GARCIA, 1996). Assim, o problema se encontra na falta de capacidade que os partidos políticos têm para incluir em seus programas partidários “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalização, processamento e resposta ao conjunto crescente e disperso de demandas emanadas das modernas sociedades complexas” (NADALES e GARCIA, 1996).

Os movimentos sociais surgem a dessas demandas não atendidas, “construindo identidades políticas em torno de problemas inacessíveis às instituições tradicionais” (CAMPILONGO, 1997).

Delgado (1998) aponta seis possíveis causas para a crise da crise da representação política clássica:

- a. falta de cumprimento dos compromissos partidários;
- b. corrupção;
- c. diminuição da influência de determinados setores sociais;
- d. demandas complexas e técnicas;
- e. discursos de legitimadores deficientes e;
- f. influência da mídia.

A concentração de poderes no Executivo é cheia de privilégios, o que é ampliado ainda mais no sistema presidencialista, que constitui o sistema majoritário no mundo contemporâneo. Deveria haver uma rígida separação de poderes, o que foi sistematizado por Montesquieu, que se baseia na harmonia e independência das três funções - legislativa, executiva e judiciária (MONTESQUIEU, 2002). Desta forma, com estes privilégios, o Executivo acaba concentrando tanto as funções de Chefe de Estado quanto de Chefe de Governo (GOULART, 1995).

Nesse sentido, no sistema presidencialista, o “[...] Chefe do Governo e seus ministros são responsáveis, apenas, criminalmente. Por não terem responsabilidade

política, não podem ser destituídos pelo Legislativo, como ocorre no sistema parlamentarista” (GOULART, 1995).

Assim, de acordo com Goulart (1995), a irresponsabilidade política é a mais problemática característica do presidencialismo. Mesmo tomando decisões contrárias ao programa partidário que o elegeu e com baixos índices de popularidade, o Presidente permanece no cargo, contribuindo incisivamente para que haja um distanciamento das linhas programáticas do partido político pelo qual se elegeu.

O quanto se atribuiu de competência para o que o Executivo desempenhe suas atividades, trouxe como consequência uma expansão burocrática enorme, já que elas passaram a ser de competência profissionais especializados e ligados ao Executivo. Só que, infelizmente, a eliminação de envolvimento político nesta burocracia é impossível, já que é o próprio Executivo o responsável pela nomeação (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999). Esta burocracia afasta ainda mais a participação popular, impondo uma série de obstáculos de acesso a dados para que a população possa postular suas demandas de maneira organizada.

Outros estudiosos identificam outras causas da crise na representação política. Por exemplo:

[...] o Estado democrático liberal, além de suas virtudes que têm permitido relativamente frear a centralização e a arbitrariedade dos poderes do Estado, e a garantia (limitada) dos direitos públicos e privados, nos últimos tempos tem sofrido e até mesmo tem sido avassalado por duas forças e realidades que o colocam em crise: por um lado o poder das companhias e do capital financeiro, do mercado e dos sistemas mundiais da comunicação que violentam suas características de unidade política (o direito e a soberania), que não afetam unicamente suas funções e limites tradicionais, mas que condicionam poderosamente sua vida cultural, os direitos comunitários de seus grupos e também (às vezes freando e às vezes estimulando) o papel de seus grupos de interesses (OLEA e FLORES, 2000).

Para Antônio Carlos Wolkmer, esta crise do modelo de representação pode ser vista sob duas perspectivas: um ponto de vista interno e do ponto de vista externo.

Internamente, quando se analisa o Brasil, a crise surge como

uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latino-americanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca (WOLKMER, 2001).

Já do ponto de vista externo, o doutrinador destaca que a este modelo de representação democrática apresenta uma crise estrutural com “características universais”.

Já Paul Hirst (1992) nos aponta contradições entre os modelos de democracia representativa e a práxis de governamental. A primeira contradição é que o processo legislativo na maioria das vezes está nas mãos dos parlamentares e as decisões políticas não são de competência do povo e sim dos governos. Desta forma, as eleições acabam não constituindo uma expressão da vontade popular, mas apenas uma escolha entre candidatos e partidos disponíveis durante as eleições.

A outra contradição é que o Executivo acaba por diversas exercendo a função atípica de legislar de modo a prejudicar ou beneficiar determinados indivíduos ou grupos em detrimento de outros.

Por fim, o autor mostra uma terceira contradição, que é a impossibilidade de se avaliar um sistema representativo sem que haja comparação com outro, mais especialmente em outros países que também adotem mecanismos políticos de representação.

A crise do sistema representativo ocorre na relação desse sistema com a sociedade civil, em relação ao próprio Estado do bem-estar social ou *welfare state*. E por fim em relação à opinião pública. Infelizmente, os partidos acabam não dispendo de “[...] elementos suficientes de diagnóstico, racionalização, processamento e resposta ao conjunto crescente e disperso de demandas emanadas das modernas sociedades complexas” (NADALES e GARCIA, 1996).

Enfim, vários são os fatores que respondem pela crise da democracia representativa. Muitos destes fatores surgiram junto com esse sistema, que pode ser considerado excludente e autoritário, piorando com a naturalização de determinados valores pela sociedade (BONAT, 2004).

### **2.1.3 Democracia semidireta**

Trata-se de uma tentativa de aproximar a democracia da desejável forma direta e por isto é um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, mas que desponta o princípio participativo, já que o povo não exerce o poder



diretamente, mas eventualmente tem o poder de intervir diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais.

Deixando de lado a ideia da participação individualizada do eleitor apenas na época da eleição, se trata de uma participação coletiva organizada, apesar de ainda guardar características do princípio representativo, a exemplo das eleições (SILVA, 2007)

Azambuja (2008) aponta três formas principais pelas quais se dá o governo semidireto: o *referendum*, o veto popular e a iniciativa popular.

O **referendum** consiste em que todas ou algumas leis, elaboradas pelo Parlamento, somente se tornam obrigatórias quando o corpo eleitoral, expressamente e especificamente convocado, as aprova. É uma forma de referendo *lato senso*, pois são identificadas diversas modalidades dessa instituição da democracia semidireta, podendo ser *obrigatório* ou *facultativo*, conforme a consulta ao povo seja imposta obrigatoriamente pela Constituição ou esta deixa a sua prática ao arbítrio de uma autoridade ou dependente de petição de certo número de eleitores; *consultivo* ou *plebiscito*, quando o povo é chamado a pronunciar-se sobre a conveniência ou não de uma lei a ser feita pelo Parlamento, e o *referendum deliberativo ou referendo em sentido estrito*, quando a consulta do povo é posterior à elaboração da lei. Pode-se, ainda, distinguir o *referendum constituinte*, quando versa sobre reforma ou emendas à Constituição, do *referendum legislativo*, que se refere a leis ordinárias.

O **veto popular**, que não foi adotado pelo constituinte de 1987, pressupõe que já exista uma lei elaborada pelo Parlamento e que a Constituição não obriga a ser referendada pelo povo. Se um número determinado de cidadãos pede que ela seja submetida a *referendum* e o povo repudia a lei, tem-se o veto popular. Distingue-se do *referendum* propriamente dito pois, pelo primeiro, a lei apenas se torna obrigatória após a aprovação popular, ao passo que, no veto, a lei só será obrigatória se, dentro de certo prazo, o povo não vetá-la expressamente.

A **iniciativa popular** aproxima-se ainda mais da democracia direta. Pelo *referendum*, a lei elaborada pelo Parlamento adquire força obrigatória; pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar determinada lei. Se certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de certa lei, o Parlamento fica juridicamente

obrigado a discuti-la e votá-la. Geralmente, a lei votada pelo Parlamento em consequência da iniciativa popular é submetida ainda a *referendum*, a fim de verificar se a maioria dos cidadãos ativos aprova a medida proposta por parte deles. A iniciativa popular articulada é aquela em que o povo apresenta ao Parlamento um projeto de lei completo, redigido por artigos, e a não articulada ou por moção é aquela em que o povo pede ao órgão legislativo que prepare uma lei sobre determinada matéria.

José Afonso da Silva (2007) acresce ainda a estas formas de exercício da democracia semidireta a **revocação (*recall*)** e a **ação popular**.

A **revocação (*recall*)**, que também não foi incluída em nossa Constituição, consiste no poder que os eleitores têm de, a requerimento de um certo número deles, apreciar o mandato de qualquer agente político, podendo revogá-lo ou cassá-lo se não houver confirmação de seu mandato, o que resultaria na possibilidade de reavaliar um mandatário incompetente ou improbo. No Brasil houve algumas tentativas de se implantar o instituto, como a já arquivada PEC 73/2005.

A **ação popular**, adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro desde 1934 e prevista no art. 5º, LXXIII, da atual Constituição se constitui num meio em pelo qual qualquer cidadão pode pleitear a nulidade de atos administrativos lesivos ao patrimônio público.

Paulo Bonavides (2012), por seu turno, aponta a existência, em alguns cantões e um semicantão suíços, de uma outra espécie de revocação, que é o ***Abberufungsrecht***. Esta é uma forma de revocação coletiva e difere do *recall* pelo fato de este último cassar mandato individual. Desta forma, em vez de se cassar o mandato de um único indivíduo, dissolve-se toda uma assembleia. Segundo o autor, uma vez requerida a dissolução, por determinada parte dos eleitores, o mandato coletivo só terá fim após votação à qual compareça considerável quantidade de eleitores, o que demonstra que o parlamento perdeu de fato a confiança popular.

#### **2.1.4 Formas mais recentes de participação popular**

Com fundamento no poder local e na descentralização democrática, foram propostos meios mais recentes de se efetivar a democracia participativa, entre os quais se destacam o orçamento participativo e vários tipos de conselhos.

No Estado contemporâneo, as únicas formas de realização da vontade popular se dão por meio de mecanismos inseridos no texto constitucional, ou quando um partido no governo realiza um projeto local, com participação consensual.

#### 2.1.4.1 *Orçamento participativo*

O orçamento participativo se constitui num dos mecanismos de democracia participativa utilizado em nível local que permite aos cidadãos exercer influência ou até mesmo decidir sobre os orçamentos públicos, respondendo às demandas de minorias e, assim, buscando uma forma mais justa de distribuir os bens públicos em nível municipal. No entender de Janaína Rigo Santin (2000), o orçamento participativo pode ser apontado como um dos principais exemplos de manifestação do poder popular e de participação democrática, pois retira este poder das mãos de uma elite burocrática e o repasse para a sociedade, que o exerce de maneira direta.

Neste processo, os governantes realizam assembleias abertas à sociedade, consultando a população acerca de suas demandas mais urgentes e que poderiam ser incluídas na Lei Orçamentária Anual.

O orçamento participativo foi utilizado pela primeira vez no Brasil a partir da gestão do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de Porto Alegre, no final da década de 80, onde se ampliou e democratizou o acesso às mais diversas decisões políticas por meio da introdução de Conselhos Populares neste município. O principal objetivo era que qualquer cidadão pudesse influenciar no estabelecimento de políticas públicas locais.

#### 2.1.4.2 *Conselhos*

Os conselhos nada mais são que associações que foram criadas para serem utilizadas na gestão da coisa pública. Alguns autores apontam que a sua origem se deu no mesmo período em que a democracia participativa surgiu (BONAT, 2004). Os mais famosos conselhos que se constituíram ao longo da história foram a Comuna de Paris, os Conselhos soviéticos e os Conselhos dos operários de Turim.

Ao se observar o Brasil, verifica-se que ao longo de todo o século XX existiram ao menos três espécies de conselhos: aqueles formados por iniciativa do Poder Executivo; os conselhos populares, com origem na sociedade civil e criados para tratar

de assuntos de interesse público com os governos e os institucionalizados, criados por iniciativa do Poder Legislativo e com a possibilidade de participar da gestão pública.

Os conselhos populares surgiram na década de 1980, tendo como centro as discussões acerca da participação popular, embora desempenhassem uma diversidade de papéis.

A Constituição Federal de 1988 e as leis orgânicas dos municípios optaram por adotar conselhos gestores, que ficaram com a incumbência de reorganizar as políticas públicas com o fim de permitir uma maior participação no processo decisório, e de mediar o diálogo entre o Estado e a sociedade. Foram duramente criticados por movimentos sociais, haja vista o fato de terem surgido como política pública numa época de ascensão do neoliberalismo no Brasil. Vinculam-se ao Poder Executivo e são integrados por representantes da sociedade civil e do poder público.

Recentemente foi editado o decreto presidencial 8.243, de 23 de maio de 2014, que cria, em nível federal, os Conselhos Populares, como objetivo de aperfeiçoar os instrumentos de apoio ao Poder Executivo Federal em relação à implementação de uma Política Nacional de Participação Social, com a criação de um Sistema Nacional de Participação Social.

### **2.1.5 Críticas à democracia**

A despeito de seu alto poder de se imiscuir em meio aos discursos políticos que visam garantir participação popular e maior representatividade, uma série de críticas foram aventadas no passado e contemporaneamente acerca da democracia, apesar de ser apontada como a melhor das formas de exercício do poder.

Um dos primeiros e mais evidentes ataques que se faz à democracia a aponta como a tirania da maioria. O primeiro autor a cunhar a expressão, Tocqueville (2014) definia a maioria como “um indivíduo com opiniões e comumente com interesses contrários a outro indivíduo, chamado de minoria”. Para ele, na forma mais completamente realizada de democracia, essa maioria é dotada de poder sem controle, o que pode ocasionar a preocupação de que “se você admite que um homem

investido de onipotência possa abusar contra seus adversários, por que não admitir o mesmo em relação à maioria?” (TOCQUEVILLE, 2014).

Outra crítica que se fez e se faz é aquela que diz respeito à massificação cultural e moral que a democracia promove, muitas vezes de natureza indesejável. Para Cunningham (2009), a classe politicamente dominante tende a formular padrões morais e culturais que acabam por se tornar aviltantes na democracia, relegando manifestações minoritárias à depreciação ou classificando-as como indesejáveis.

Além do mais, costuma-se apontar como crítica à democracia a existência de um governo ineficaz, como sendo aquele que não toma ou não pode tomar medidas apropriadas para conseguir os objetivos da sociedade que ele governa (CUNNINGHAM, 2009). Neste sentido, segundo o autor, as sociedades democráticas acabam por se tornar anômicas, pois elas simplesmente perderam a habilidade de formular e conseguir objetivos comuns. A política democrática se tornou uma arena para afirmação de interesses em conflito, pois o acesso democrático ao governo por grande número de grupos de interesse tornou impossível a agregação destes interesses. A democracia, assim, impediu a habilidade dos governos em executar objetivos sociais comuns, por encorajar as pessoas a pedir demais ao Estado.

## 2.2 SOBERANIA

### 2.2.1 Conceito

Um dos elementos do Estado, mais especificamente seu elemento político, a soberania é o atributo que confere a este supremacia política e jurídica, dentro do seu território e independência perante a ordem internacional.

Poucos são os conceitos tão polêmicos e tão cheios de significação como o de soberania. Deveras, pode-se dizer que soberania em sentido amplo significa o poder, a autoridade em última instância, em uma sociedade política. A ideia soberania está intimamente ligada em sua origem à força, no sentido de legitimação (FIGUEIREDO, 2014).

Podemos afirmar que todos os Estados são soberanos, sendo esta uma característica que os torna iguais na ordem internacional. Há sociedades que possuem um território e um governo, mas não são Estados, por não possuírem

soberania (AZAMBUJA, 2005). Existe grande discussão acerca de quem seria o titular da soberania, se o próprio Estado, a Nação ou o povo.

Na antiguidade e na Idade Média, eram utilizados termos diversos tais como: *summa potestas*, *summum imperium*, *matestas-plenitudo potestatis*. Na Idade Média, a palavra soberano muda profundamente de significado para designar apenas uma posição de proeminência, isto é, a posição daquele que era superior num bem definido sistema hierárquico: por isso até os barões era soberanos em suas baronias (FIGUEIREDO, 2014).

O poder que o Estado exerce apresenta um caráter de supremacia sobre os indivíduos que formam a população deste Estado, apesar de este poder não ser absoluto. Ademais, o exercício deste poder independe dos demais Estados. A esse poder peculiar ao Estado os escritores clássicos denominavam *summa potestas* ou soberania (AZAMBUJA, 2008).

O conceito de soberania sempre foi complexo, variando ao longo da história e exatamente por isso desde logo se pode deduzir que a soberania não pode ser considerada uma característica essencial do poder do Estado. Tomada em sua acepção exata, a soberania designa não o poder do Estado, mas uma qualidade deste poder (AZAMBUJA, 2008). Assim, pode-se afirmar que se trata do grau supremo que esse poder pode atingir, no sentido de não reconhecer outro poder juridicamente igual ou superior a ele dentro do mesmo Estado.

Desta forma, quando se afirma que o Estado é soberano, entende-se que, na esfera da sua autoridade, no exercício da competência desempenhado por ele para realizar o bem público, que é sua finalidade, ele representa um poder que não depende de nenhum outro poder para ser exercido, dentro de seu território. É baseado neste poder que o Estado cria as normas e princípios para regular as relações dos indivíduos que lhe estão subordinados juridicamente. Desta maneira, exerce o poder de modo soberano. Estas normas são coativamente impostas a todos, sem que nenhum outro poder ou autoridade interfira ou se oponha. Quando se fala em soberania do Estado, considera-se geralmente dois aspectos: o interno e o externo

### 2.2.1.1 Soberania Interna

Soberania interna significa dizer que o poder do Estado, nas normas que edita e nos princípios que estabelece para todos os indivíduos que habitam seu território e as sociedades formadas por esses indivíduos, predomina sem oposição, sem que haja limite estabelecido por nenhum outro poder. O termo soberania significa, portanto, que o poder do Estado é o mais alto dentro do Estado, é a *summa potestas*, a potestade.

### 2.2.1.2 Soberania Externa

Já a soberania externa significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade entre os entes que relacionam na ordem internacional.

Esses dois aspectos não constituem duas soberanias; a soberania é uma só e se resume em que, do ponto de vista jurídico unicamente, é um poder independente em relação aos demais Estados e supremo dentro do próprio Estado.

Pode-se afirmar há três ideias implícitas no conceito de soberania: a supremacia jurídica, a autonomia do poder e a fonte originária deste poder. A supremacia jurídica nos informa que a soberania destaca a primazia da ordem jurídica sobre toda e qualquer ordem de direito nela envolvida. Assim, toda ordenação jurídica integrada num Estado soberano está submetida a uma ordem jurídica fundamental.

Já a autonomia do poder destaca o monopólio que tem o Estado de todo poder e força para gerar uma coação incondicional, dentro dos limites de sua competência e de acordo com regras criadas pelo próprio Estado, e com a qual se afirma a soberania política do Estado como poder irresistível, sem delegação, mas supremo em seu âmbito de atuação. É afirmação da independência do Estado perante outros poderes.

Por fim, a fonte originária do poder considera a soberania relacionada com o nascedouro primeiro do poder, sua fonte primária. Quando se afirmava que o titular da soberania era o monarca, isto implicava torná-lo o centro e origem do poder. Quando se discutia o regime político e se questionava a quem corresponde a soberania, se ao monarca ou ao povo, o que se discutia era a fonte ou origem do poder. A soberania popular significa que dentro de determinado ou momento político

nenhum órgão, função ou instância tem legitimidade se não é constituído ou derivado da vontade soberana do povo.

Como poder político, o fundamento da soberania deriva do primado da independência fundamental do poder do Estado. É o “poder que tem uma Nação de se constituir em Estado, declarando, de maneira originária e exclusiva, o seu Direito”, sintetiza Reale (2000). O poder “incontrastável de querer coercitivamente e de fixar as competências”, diz Dalmo Dallari (2012). Desse ponto de vista, as noções de soberania e poder originário e exclusivo são complementares.

Como poder jurídico, segundo Ricardo Lewandowsky (2003), “corresponde ao poder originário e exclusivo do Estado, enquanto pessoa moral, de declarar e assegurar por meios próprios a positividade do seu direito e de resolver, em última instância, sobre a validade de todos os ordenamentos internos”. O que também pode se exprimir dizendo, com Reale (2000), que é “o poder que já se fez instituição [...], isto é, o poder que se revela, que se exprime, que se concretiza na unidade de um sistema jurídico e na coordenação dos órgãos destinados a exercê-lo”.

Embora seja incontestável que os Estados, na atualidade, perderam autonomia na condução e execução de parte de suas atividades, a essência da soberania estatal não se vê afetada para o fim de realizar as funções que se esperam do poder estatal, especialmente no plano nacional. Ainda é o conceito jurídico de Estado que vem assegurando, desde o final do século XX, as relações horizontais entre os Estados e a centralidade do poder estatal, mesmo diante das novas configurações do poder não estatal em escala mundial.

A hipótese teórica, portanto, é a de que, enquanto houver necessidade política, como de fato ainda há, a soberania estatal não será suplantada, o que implica dizer que as recentes transformações históricas enfrentadas pelo Estado moderno tornaram mais flexível a noção de soberania, em relação à tradição legada pela teoria clássica.

A compreensão do significado da soberania no Estado moderno e de evolução exige um exame mais detido do conceito de poder político, da identificação do poder do Estado com o poder coator, da evolução do conceito de soberania e de sua titularidade.



### 2.2.2 Poder e poder político

O conceito de poder, de modo geral, designa a potencialidade de um sujeito influenciar, condicionar ou determinar comportamentos, tanto em relação a indivíduos como em relação à natureza ou a objetos. As expressões poder social, poder político, poder ideológico, poder religioso, poder econômico, poder militar, poder de fato, poder de direito, etc. indicam a multiplicidade e a especificidade de formas de superioridade que podem ser utilizadas, na vida social, para que um indivíduo ou grupo de indivíduos afirme seus interesses, mesmo quando contrários aos interesses dos demais. Mas são as formas de poder do homem sobre o homem na especificidade da ordem política que remetem à noção de soberania.

O poder político particulariza-se pelo fato de ser exercido na esfera política, aquela na qual a luta pelo poder é mais abrangente que nas demais esferas da vida em sociedade, posto envolver decisões sobre valores fundamentais. Sua especificidade tem raízes no sentimento universal do medo suscitado ou presumido pela aptidão em demonstrar força ou violência física. Consiste em relações intersubjetivas de mando e obediência que têm a coação como fundamento.

Para que se manifeste, o poder depende (RANIERI, 2013):

- a) de vínculo entre os indivíduos envolvidos nessas relações;
- b) de finalidade;
- c) da posse exclusiva dos instrumentos mediante os quais a força é exercida.

Se essas condições não estiverem presentes, não há poder político. Em tal equação, a força é elemento necessário, mas não exclusivo nem determinante. E nesse campo que a ideia de poder invoca outros termos correlatos, como dominação, força, influência, persuasão, eficácia, autoridade, coerção: sanção, temor, obediência etc.

Segundo Burdeau (2005), o que distingue o poder político das outras formas de expressão de poder é a sua finalidade, que, necessariamente, deve ser de interesse do grupo em que se manifesta. É o que ele denomina “finalidade socializada” do poder, elemento que confere caráter instrumental ao poder político, cuja finalidade tem de ser apreciada com referência ao grupo.

Isso significa que existe poder político em toda sociedade, seja ela religiosa, econômica, cultural etc. O que distingue o poder político exercido nas sociedades de objetivo limitado ou específico daquele pertinente à sociedade estatal é o fato de seu exercício não visar à realização de valores religiosos, econômicos ou culturais, mas voltar-se à própria conservação da sociedade política. Nesse caso, "o vínculo político deixa de ter significado instrumental; torna-se um conceito existencial". Para Burdeau, o Estado é a representação do poder político institucionalizado, que assim se despersonaliza e se formaliza. Em conclusão, o Estado nada mais é senão "o suporte do poder político".

Norberto Bobbio acrescenta outros elementos constantes à definição de poder político:

o poder coator no sentido mais estrito da palavra, poder exclusivo (do titular) e universal (alcança a totalidade dos sujeitos passivos), que não só pretende impedir a formação de grupos políticos adversos como também reclama o monopólio das decisões legítimas e a possibilidade de intervir, de modo imperativo, em todas as esferas e atividades sociais e nas ações que têm relação direta ou indireta com a conquista e o exercício do poder supremo, ou soberano, sobre uma comunidade de indivíduos em um território (BOBBIO, 1994).

Sinteticamente, política designa uma forma de atividade humana que, de alguma maneira, tem como referência o Estado. A expressão clássica dessa proposição é encontrada em Aristóteles, que afirmou que o homem é naturalmente feito para a sociedade política, nela se realizando como ser racional:

Ora, a natureza de cada coisa é precisamente seu fim. Assim, quando um ser é perfeito, de qualquer espécie que ele seja – homem, cavalo, família -, dizemos que ele está na natureza. [...] Bastar-se a si mesma é uma meta a que tende toda a produção da natureza e é também o mais perfeito estado. É, portanto, evidente que toda cidade está na natureza e que todo homem é naturalmente feito para a sociedade política (ARISTÓTELES, 1991).

A associação da política à atividade da pólis, originalmente proposta por Aristóteles, adquiriu um sólido significado ao longo do tempo. Basta observar que as diversas derivações dos radicais gregos *kratos* (força, potência) e *arché* (autoridade) são todas originárias do vocábulo "política" e indicativas de formas de governo ou de poder: "aristocracia", "democracia", "monarquia", "oligarquia", "poliarquia", e até mesmo "burocracia", "fisiocracia" etc.

A especificidade do poder político não se restringe, evidentemente, às ideias de força, potência e autoridade; alcança a noção de dominação, que está fortemente

identificada com o poder estatal, ainda que não exclusivamente, o que nos remete às relações clássicas de dominação como a de mandantes e vassallos, governantes e governados, soberanos e súditos, Estado e cidadãos etc.

Reinhold Zippellius, lembra, que o Estado:

[...] é completamente, quanto à sua formação, e quase por completo quanto à sua natureza, nas suas primeiras fases de existência, uma instituição social imposta por um grupo de homens vencedores a outro grupo de vencidos, com o fim último de regular o domínio dos primeiros sobre os últimos, protegendo-os contra insurreições internas e ataques externos. O domínio não tinha outra finalidade a não ser a exploração econômica dos vencidos pelos vencedores (ZIPPELIUS, 1997).

### 2.2.3 Teorias da soberania

Entre as mais diversas correntes políticas que contribuíram para a afirmação do conceito de soberania, a mais conhecida e já superada é a doutrina clássica da soberania.

Seu postulado principal é a ideia de que só o poder estatal homogêneo, superlativo e independente é capaz de cumprir de maneira adequada as funções de coerção, proteção e ordem que se espera do poder político.

Segundo esta doutrina, a soberania é “um poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências

#### 2.2.3.1 Teoria Teocrática

A teoria do direito divino (também conhecida como teoria teocrática) de governar consiste em uma das mais antigas e respeitáveis teorias que vigoram não apenas na civilização oriental como também na civilização ocidental (FARIAS NETO, 2011). Como exemplos referenciais dessa teoria vigente na civilização oriental do passado, aos governos do faraó no Egito e do imperador na Babilônia eram atribuídos poderes originários de providências e virtudes divinas. No contexto da civilização ocidental, a teoria do direito divino de governar ficou expressa de forma representativa pelo apóstolo Paulo em termos da sua afirmação de que todo poder vem de Deus. As teorias do direito divino, também denominadas doutrinas teocráticas, propugnam que todo o poder vem de Deus (*omnis potestas a Deo*).

### 2.2.3.2 *Doutrina Clássica da Soberania*

Entre as mais diversas correntes políticas que contribuíram para a afirmação do conceito de soberania, a mais conhecida e já superada é a doutrina clássica da soberania.

Seu postulado principal é a ideia de que só o poder estatal homogêneo, superlativo e independente é capaz de cumprir de maneira adequada as funções de coerção, proteção e ordem que se espera do poder político.

Segundo esta doutrina, a soberania é “um poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências” (DALLARI, 2012), do qual decorrem os atributos de superioridade, unicidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade do poder soberano.

Apesar de vários autores terem se debruçado na construção desta doutrina, foi Jean Bodin quem elaborou seus fundamentos (RANIERI, 2013). Bodin traz a ideia de que o núcleo do poder reside na faculdade de se legislar sobre os súditos e estamentos, independentemente de seu consentimento, de maneira absoluta. Desta forma, o poder de dispor deve ser a manifestação de uma única competência.

Mas, para Bodin, o príncipe não soberano absoluto, pois o poder absoluto pertence tão somente a Deus. Isto porque a lei divina e a lei natural transcendem a soberania humana, que é atribuída ao príncipe de forma legítima e exercida por ele desde que não contrarie a vontade divina. É aí, segundo Ranieri (2013), que reside o fundamento do direito divino dos reis. Portanto, a lógica de Bodin reside no fato de ele achar que a soberania só é legítima se for sacralizada e, como tal, não pode ser limitada.

Curiosamente, apesar de lançar os fundamentos do direito divino dos reis, Bodin desloca a titularidade da soberania para uma corporação oriunda do povo, que necessita de um líder que assegure a unidade entre todos.

### 2.2.3.3 *Teoria Democrática*

A teoria da soberania popular ou teoria democrática surgiu como reação à aplicação abusiva da teoria do direito divino, que servia de alicerce e justificativa para os governos absolutistas (FARIAS NETO, 2011). Ela foi desenvolvida por pensadores

liberais dos séculos XVII e XVIII que buscaram inspiração na República Romana e na Democracia Ateniense para propugnar que a soberania é do povo de forma efetiva. Sob essa concepção teórica, o povo é o verdadeiro titular da soberania, enquanto os governantes têm o exercício da soberania por delegação popular. A vigência da teoria da soberania popular foi determinada por momento histórico marcante, em que sucedeu a separação nítida entre crença religiosa e doutrina política. O Estado ficou desvinculado da Igreja mediante amplo processo geral de secularização e dessacralização da vida em sociedade. Nesse novo contexto institucional, não havia como conceber qualquer interferência de entidades sobrenaturais na vida política dos povos. A teoria da soberania popular evoluiu em razão de ser mais condizente com os regimes representativos de governo vigentes na maioria das nações do mundo.

#### Teoria da soberania do Estado

A teoria da soberania do Estado, surgida principalmente na Alemanha, propugna que a soberania não é do governante, conforme propugnado pela teoria do direito divino, nem do povo, conforme propugnado pela teoria da soberania popular. A soberania é do próprio Estado, especialmente, considerado como ente que realiza a organização da nação e significa a referência comum de todos os cidadãos. A teoria da soberania do Estado inspirou a ascensão de governos autoritários, tais como estabelecidos na Alemanha nas épocas do império do kaiser e do superveniente domínio do nacional socialismo. A influência alemã no âmbito mundial ensejou o surgimento de adeptos dessa teoria em várias partes do mundo. No contexto da evolução das ideias políticas, o conceito da soberania do Estado significou o retorno às concepções clássicas greco-romanas da polis considerada como realidade máxima da coletividade. Nesse sentido, os interesses individuais devem ser sacrificados em prol da polis identificada conforme o modelo de Estado grego concebido por Platão.

Azambuja (2005) contesta a soberania do Estado (nacional) estabelecida com base no conceito de que a nação possui uma vontade superior e diferente da vontade dos indivíduos que a formam. Por esse conceito, a soberania tem a sua concepção identificada com a vontade geral da nação, que fica determinada por si mesma e não depende de nenhuma vontade ou força exterior a ela. De toda forma, contudo, não há evidência de que a nação possui uma vontade, uma vez que a vontade consiste em fenômeno psicológico processado apenas nos indivíduos. Em razão disso, apenas

existem vontades individuais. As expressões designadas como vontade nacional, consciência nacional e opinião nacional são metáforas convenientes para designar a vontade dos governantes que detêm o poder.

A nação tem uma identidade na realidade, porém ela não é uma personalidade, alerta Azambuja (2005). Ainda que todos os entes, sem exceção, de uma nação quisessem uma e a mesma coisa, em condições excepcionais, a soma ou a totalidade dessas vontades não formaria uma vontade nova, diferente das vontades particulares, designada como vontade nacional. Desse modo, a nação não tem vontade, porque não é uma pessoa e apenas as pessoas têm vontade. Por conseguinte, a nação não pode possuir a titularidade da soberania. A consideração de que o Estado seja titular da soberania está destituída de senso, uma vez que o Estado, por não ser uma pessoa, não possui vontade própria. Em razão disso, o autor conclui que a doutrina que relaciona a soberania à vontade nacional redundaria em hipótese inverificável, assim como desprovida de consistência e sentido lógico.

De acordo com Azambuja (2005), a soberania do Estado apresenta limitações necessárias e limitações contingentes. As limitações necessárias da soberania sucedem como condicionantes naturais para que o poder soberano consiga realizar o bem comum sob ajustada conformidade aos princípios permanentes e naturais do direito e da ética. O Estado não significa um fim em si mesmo, mas um meio para os indivíduos procurarem cumprir seu destino, desenvolvendo suas qualidades físicas, morais e intelectuais. Por conseguinte, o poder soberano do Estado evolui sob as limitações determinadas pelos direitos naturais da pessoa humana. O Estado existe para realizar os bens temporais dos indivíduos no contexto político. Os indivíduos, contudo, precisam de bens temporais que o Estado não está apto a realizar, assim como de bens espirituais que o Estado não pode desconhecer, mas de que não deve cuidar, por falta de competência adequada.

#### 2.2.3.4 *Teoria negativista da soberania*

Formulada por Léon Duguit, desenvolvendo o pensamento de Ludwig Gumplowicz, esta teoria diz que a soberania é uma ideia abstrata. Não existe concretamente. O que existe é apenas a crença na soberania. Estado, nação, direito e governo são uma só e única realidade. Não há direito natural nem qualquer outra

fonte de normatividade jurídica que não seja o próprio Estado. E este conceitua-se como organização da força a serviço do direito. Ao conceito metafísico de soberania nacional opõe Duguit o conceito simplista de regra de direito como norma de direção social. Assim, a soberania resume-se em mera noção de serviço público (MALUF, 2018).

Esta teoria considera a soberania "um princípio ao mesmo tempo indemonstrado, indemonstrável e inútil", suscitou sempre as mais acirradas polêmicas no mundo da ciência política, destacando-se entre os seus mais fortes opositores Bigne de Villeneuve e Jean Dabin. A negação da soberania, acentuou Esmein, só pode levar a um resultado claro: afirmar o reino da força.

Com efeito, o conceito de soberania, tal como predomina entre os povos democráticos, lança raízes na filosofia aristotélico-tomista: soberana, em última análise, é a lei, e esta encontra sua legitimidade no direito natural que preside e limita o direito estatal. Vale lembrar aqui as palavras com que os constituintes argentinos de 1853 encerraram seus trabalhos - os homens se dignificam prostrando-se perante a lei, porque assim se livram de ajoelhar-se perante tiranos.

#### *2.2.3.5 Teoria realista ou institucionalista*

A teoria realista ou institucionalista, modernamente, vem ganhando terreno em face das novas realidades mundiais. É forçoso admitir que a soberania é originária da Nação, mas só adquire expressão concreta e objetiva quando se institucionaliza no órgão estatal, recebendo através deste o seu ordenamento jurídico-formal dinâmico.

Impõe-se afastar a confusão oriunda do voluntarismo radical entre os dois momentos distintos da formação do poder soberano: o momento social ou genético, e o momento jurídico ou funcional.

A soberania é originariamente da Nação (quanto à fonte do poder), mas, juridicamente, do Estado (quanto ao seu exercício).

Patenteia-se então irrelevante, em última análise, a polêmica entre os dois grandes grupos doutrinários que disputam a primazia no tocante à titularidade do poder e suas consequências: a escola francesa da soberania nacional e a corrente germânica da soberania do Estado.

Se é certo que Nação e Estado são realidades distintas, uma sociológica e outra jurídica, certo é também que ambas compõem uma só personalidade no campo do Direito Público Internacional. E neste campo não se projeta a soberania como vontade do povo, senão como vontade do Estado que é a Nação politicamente organizada, segundo a definição que nos vem da própria escola clássica francesa.

Este entendimento, evidentemente, não exclui a possibilidade de retomar a Nação o seu poder originário, sempre que o órgão o desviar dos seus fins legítimos, conflitando abertamente com os fatores reais do poder.

É, pois, um atributo de que se reveste o poder de auto-organização nacional, e de autodeterminação, uma vez institucionalizado no órgão estatal.

Caberia acrescentar, como inarredável verdade, que todas as correntes doutrinárias da soberania se resumem, afinal, numa afirmação dogmática da onipotência do Estado.

Fora da teoria anarquista, o Estado é sempre a racionalização do poder supremo na ordem temporal, armado de força coativa irredutível, autoridade, unidade e rapidez de ação, para fazer face, de imediato, aos impactos e arremetidas das forças dissolventes que tentem subverter a paz e a segurança da vida social.

Portanto, embora seja poder essencialmente nacional, quanto à sua origem, sua expressão concreta e funcional resulta da sua institucionalização no órgão estatal. Passado o momento genético de sua manifestação na organização da ordem constitucional, concretiza-se a soberania no Estado, que passa a exercê-la em nome e no interesse da Nação.

Este entendimento não se confunde com as teorias absolutistas do Estado nem com o radicalismo voluntarista da soberania nacional defendido pela escola clássica francesa. Conduz à conceituação da soberania como poder relativo, sujeito a limitações como a seguir se ressalta.

#### **2.2.4 A Soberania na Contemporaneidade**

O Estado moderno dos primórdios do século XXI se defronta, no seu território e na ordem internacional, com uma pluralidade de centros decisórios e de produção do direito, não estatais ou supraestatais, o que implica a relativização da centralidade,



unidade e territorialidade do poder estatal (RANIERI, 2013). Sua soberania é partilhada ou compartilhada com os demais sujeitos da ordem internacional e regional, provocando o declínio da autoridade estatal assim como a perda do monopólio do poder político.

De outro lado, a prevalência da economia sobre a política, em grande parte por obra de processos de transnacionalização dos mercados de insumos, produção, capitais, finanças e consumo, e da perda do controle estatal sobre a moeda, associada à tecnologia da informação e à organização da sociedade em rede relativizou a soberania dos Estados. Por essa razão é que, na sociologia e na ciência política, fala-se do renascimento dos Estados como "atores", com sua competência institucional original dividida entre outros atores públicos e privados no cenário mundial, sofrendo a concorrência dos jogos informais de poder, animados por redes com as quais os Estados têm de conviver, dentro e fora de seu território.

Esse conjunto de problemas vem sendo enfrentado pela doutrina já há algum tempo, tanto sob o signo da crise quanto sob o da metamorfose do Estado moderno na atualidade, sem consenso teórico. Basicamente, segundo a classificação de Sabino Cassese, podem ser identificadas na doutrina três grandes correntes: a) a funcional ou macropolítica, que afirma o enfraquecimento do Estado em benefício do mercado e de interesses privados; b) a administrativa, que atribui a perda de poder pelo Estado à criação das organizações internacionais e à atribuição de maior poder às regiões; c) a nacional ou doméstica, que entende que o processo de perda de poder se deve a alterações internas, resultantes de processos de privatização, de reformas administrativas do setor público e, em decorrência, do enfraquecimento da máquina estatal, particularmente do executivo (CASSESE, 2000).

Embora todas as correntes tenham em comum a preocupação com a soberania do poder do Estado e com as limitações a ela impostas, as duas primeiras raciocinam em termos de "governança", entendida esta como o vasto conjunto de instituições, redes, regulamentações, normas, costumes e usos de natureza pública ou privada, política ou social, escritas ou não, que contribuem para a estabilidade, orientação e efetividade de um regime político e da máquina pública estatal, e asseguram sua legitimidade. A terceira corrente raciocina em termos de "governabilidade".

As circunstâncias mundiais e domésticas que levaram o Estado contemporâneo a conviver com novos centros de poder não implicam, necessariamente, a perda da soberania. Do ponto de vista jurídico, aliás, a dispersão da centralidade do poder no Estado moderno não é exclusiva da contemporaneidade.

Os problemas teóricos enfrentados pelos jusnaturalistas do contratualismo clássico de Hobbes a Montesquieu não foram outros senão aqueles decorrentes da multiplicidade das fontes normativas que caracterizaram o Estado moderno até o advento do constitucionalismo (RANIERI, 2013). É notório que o grau de complexidade que caracterizava as diversas esferas de poder na sociedade feudal foi de tal magnitude que, em algumas regiões, por volta do século XIII, levou mesmo à negação total de qualquer poder superior. Essa foi uma tensão herdada, em grande medida, pelos sistemas jurídicos dos Estados nacionais formados no século XVII que, por sua vez, produziram um direito mais complexo, irracional e desregulado que o atual. Prova disso se encontra na ordem jurídica do Antigo Regime, integrada por diversas fontes normativas e pela superposição de ordenamentos. O pluralismo normativo impregnou de tal forma a concepção jurídica europeia que a Escola Histórica do Direito, nesse sentido, fez forte oposição aos projetos de codificação do século XIX, voltados à previsibilidade e segurança jurídicas. Ainda no início do século XX, o pluralismo remanescente é qualificado como um fenômeno de “neofeudalismo”. Léon Duguit, ante o mesmo fato, chegou a declarar: “O Estado morreu” (RANIERI, 2013).

Todos esses fatos nos demonstram que o pluralismo normativo tem convivido com o Estado moderno, sem descaracterizá-lo. A existência de poderes e ordenamentos não estatais já foi reconhecida e elaborada pela Teoria do Estado do século XIX, por Jellinek e Otto Von Gierke, inclusive em relação ao direito internacional e pela doutrina italiana, notadamente com Santi Romano (ZIPPELIUS, 1997). É por essas razões que parte da doutrina nas áreas da sociologia, da ciência política e da história se tem posicionado em favor da natureza relativa, e não dogmática, da soberania, mesmo antes do fenômeno da globalização (ZIPPELIUS, 1997).

De outra parte, não é simples pensar o Estado como entidade política interdependente, quando todas as definições que lhe foram atribuídas supõem a sua

independência. Luigi Ferrajoli considera que a superação das dificuldades relativas à soberania estatal depende da mudança radical do próprio conceito de soberania. Em primeiro lugar porque com a subordinação do poder legislativo de maioria à Constituição e aos direitos fundamentais nela estabelecidos, consequência direta do modelo do Estado constitucional de direito, a soberania interna como poder absoluto dissolveu-se completamente. Em segundo lugar, porque a soberania externa hoje se desvanece na presença de um direito internacional, considerado como *ius cogens* pelos Estados. Em terceiro, porque a oposição entre soberania e direito, entre a ausência e a existência de limites e regras é um problema de consistência e legitimidade conceitual, o que, do ponto de vista da teoria do Direito, torna a soberania um “pseudoconceito” ou um conceito antijurídico (FERRAJOLI, 2002)”.

As reflexões de Stephen Krasner remetem a conclusões semelhantes. Identificando quatro diferentes sentidos para o termo soberania – soberania doméstica, soberania interdependente, soberania legal internacional e soberania westfaliana – qualifica os dois últimos como “hipocrisia organizada” que embora estruturados sobre fundamentos lógicos, não resistem à lógica de consequências, posto que os poderes dos Estados são assimétricos e não submetidos a autoridades institucionais efetivas, especialmente no sistema internacional (KRASNER, 1999).

Para o pensador americano, a soberania doméstica refere-se à organização interna de um Estado e ao nível de eficácia do controle exercido pelas autoridades estatais. A soberania interdependente concerne à habilidade das autoridades públicas no controle dos movimentos que ultrapassam fronteiras. A soberania legal internacional refere-se ao reconhecimento mútuo dos Estados e outras entidades como pessoas jurídicas de direito internacional.

O alcance da expressão “hipocrisia organizada” fica claro ao considerarmos, com o autor, que, longe de assegurar equilíbrio e igualdade dos Estados nos planos nacional e internacional, tanto em face do poder de influência ou coerção de Estados mais fortes quanto perante poderes não estatais, a efetividade de suas normas está sempre em jogo, por manobras de coalização, cooptação etc. Isso sem se levar em conta a impossibilidade de um sistema jurídico nacional ou internacional tudo prever e tudo controlar. Apesar de tudo, ressalta, a soberania dos Estados nacionais é

tomada como pressuposto lógico de um sistema político-jurídico efetivo entre os Estados.

Neil MacCormick pensa os mesmos problemas no contexto da União Europeia, para concluir que as características originalmente atribuídas à soberania estão longe de serem verificadas na Comunidade, razão pela qual fala em “pós-soberania”: nem política nem juridicamente, nenhum Estado -membro tem condições de decidir soberanamente sobre os seus assuntos internos, mas somente de forma partilhada ou compartilhada. Considera, entretanto, que a soberania não foi inteiramente negada pelos tratados constitutivos da União Europeia, posto que, em matéria de política externa, os Estados conservam sua independência (MACCORMICK, 1999).

Nessa direção nos levam, ainda, as conclusões de Lewandowski, visto que

[...] embora os Estados possam ter eventualmente a autonomia cerceada em alguns aspectos, a soberania, ao menos no que tem de essencial, não se vê afetada. Na realidade, jamais um Estado, por mais poderoso que fosse, logrou subtrair-se integralmente aos condicionamentos de natureza jurídica ou de ordem fática. [...] As teorias que sustentam o declínio da soberania, ademais, refletem uma compreensão inadequada desse conceito, em especial porque não levam em conta o *locus* de onde provém a autoridade política, que corresponde ao Estado, o qual, por sua vez, aufere seu poder do povo (LEWANDOWSKI, 2003).

No caso da União Europeia, prossegue:

[...] falta-lhe, de resto, a competência das competências, ou seja, a capacidade originária de alterar ou alargar o seu âmbito de competências, que é própria do poder soberano. Por essa razão, mantém-se ainda intacto o padrão westfaliano de relacionamento horizontal entre os Estados, enquanto modelo fundado na soberania, na supremacia da ordem jurídica interna, na aplicação do direito internacional em conformidade com os ditames da legislação local e na consideração do povo territorialmente localizado como fonte de legitimidade, ainda que, em outras áreas, sobretudo na econômica, a heteronomia decisória tenda a avançar mais (LEWANDOWSKI, 2003).

Ademais, orientado pela democracia, as transformações por que vem passando o Estado moderno contemporâneo não alteram a sua centralidade na promoção dos direitos fundamentais, dado que a legitimação democrática do poder estatal impõe prioridades à atuação do Estado e da sociedade. Outro argumento é que as Constituições nacionais continuam sendo o fundamento da legalidade e legitimidade das comunidades estatais, não se pode negar a existência de um centro do qual emana o sistema jurídico, inobstante a penetração das normas internacionais nos territórios nacionais (RANIERI, 2013).

Sopesados todos os fatores, é possível concluir que o que há de novo no cenário contemporâneo da pluralidade de centros decisórios e de produção do Direito é uma forma inédita de socialização, decorrente da interação dos múltiplos centros decisórios, na qual nenhum deles se encontra apto a exercer poder de forma hegemônica e preeminente, como faz o Estado.

Para a Teoria do Estado, o problema consiste em saber de que maneira essa novidade afeta a capacidade de o Estado cumprir suas funções e em que medida tais efeitos repercutem na soberania estatal. Parece evidente, contudo, que, se as finalidades para as quais o Estado é configurado são atendidas, a relativização da soberania é um fator menos relevante do que aparenta ser, inclusive no plano do Direito (RANIERI, 2013).

### 3 INICIATIVA POPULAR

#### 3.1 CONCEITO

A iniciativa é uma das maneiras pelas quais se expressa a democracia direta. A elaboração de leis sempre esteve a cargo do poder legislativo, conforme estabelecido no direito constitucional clássico, consequência da doutrina da separação dos poderes e da democracia representativa, como afirma Ferreira Filho (1968).

Entretanto, modernamente o processo legislativo vem se caracterizando por uma crescente ampliação do poder de iniciativa. A principal diferença em relação ao processo clássico, então, se observa no protagonismo do Poder Executivo não só como iniciador do processo, mas como legislador mesmo (FERREIRA FILHO, 1968).

No entendimento do autor, se considerarmos um sentido puramente técnico, a iniciativa não faz parte do processo legislativo:

Iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato porque se propõe a adoção do direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada; ato que se manifesta pelo depósito do instrumento do projeto, em mãos da autoridade competente. (FERREIRA FILHO, 2007)

Entretanto, o autor destaca a importância que tem o poder de iniciativa no plano político, apontando a dificuldade da tarefa de se preparar um projeto de lei, pois para tal mister é necessário um dedicado trabalho de pesquisa, que se avalie a conveniência e a redação, além de pressões que podem comprometer o conteúdo do projeto:

“No plano político, todavia, a preparação do projeto é de alta importância [...] Por outro lado, essa fase de gestação do projeto, onde se admite que o legislador faça a lei e não simplesmente reproduza o direito não escrito, é cheia de perigos e tentações, já que a pressão de interesses particulares se faz sentir preponderantemente.” (FERREIRA FILHO, 1968)

Da mesma maneira, José Afonso da Silva (1964) destaca a importância dos processos de iniciativa. Para o autor, o poder de iniciativa não é apenas o ato de dar início ao processo, mas a escolha de regras de conduta espelhadas na sociedade. É o ato pelo qual se põe em movimento o processo de feitura das leis, e sem o qual os órgãos do legislativo não conseguem cumprir sua função típica.

É por meio da iniciativa legislativa que se dá a interferência do Poder na predeterminação das normais jurídicas:

[...] podemos concluir que a iniciativa das leis funciona como instrumento de atuação do programa político-ideológico [...] A iniciativa legislativa apareceu, pois, como poder de estabelecer a formação do direito objetivo e como poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. (SILVA, 1964)

Neste sentido a ampliação do poder de iniciativa assume importância fundamental, confundindo-se com o próprio ideal democrático, como salienta Ferreira Filho:

“No plano político, todavia, a preparação do projeto é de alta importância [...] Por outro lado, essa fase de gestação do projeto, onde se admite que o legislador faça a lei e não simplesmente reproduza o direito não escrito, é cheia de perigos e tentações, já que a pressão de interesses particulares se faz sentir preponderantemente.” (FERREIRA FILHO, 1968)

A doutrina aponta que dois tipos de iniciativa são utilizados na contemporaneidade. O primeiro é a iniciativa de cidadãos ou iniciativa popular, em que os cidadãos redigem um projeto de lei ou emenda constitucional, atendendo aos requisitos exigidos na Constituição de cada país, e as propõem por meio de petição; se a petição receber apoio popular suficiente, a medida é então colocada na cédula e pode ser transformada em lei por um voto direto dos cidadãos. Alguns processos de iniciativa popular permitem que o governo faça uma contraproposta à propositura, que aparece na cédula junto com a proposta de iniciativa popular. No Brasil, a iniciativa popular está prevista no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

Também na seção da Constituição Federal referente ao processo legislativo, onde se regula a iniciativa das leis complementares e ordinárias:

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

[...]

Parágrafo segundo – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No âmbito dos Estados, a Constituição Federal informa, em seu art. 25 que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição, o que garante autonomia para que estes entes federativos, em suas constituições, possam autorizar a propositura de emendas por iniciativa popular em nível estadual.

Já no âmbito dos municípios, de acordo com o art. 29 da Carta Magna, o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e uma série de preceitos que a própria Constituição Federal estabelece nos incisos deste artigo.

A Constituição permite também o exercício da iniciativa popular nos Estados da Federação e nos Municípios, como disposto, respectivamente, nos artigos 27, § 4º e 29, inciso XIII.

Embora possamos extrair do texto constitucional algumas regras para o exercício da iniciativa popular, o artigo 14 faz referência expressa de que a lei é que deverá regulamentar o instituto.

Duas observações importantes devem ser feitas quanto ao descrito no parágrafo segundo do artigo 61: a necessidade de se apresentar o projeto à Câmara dos Deputados de forma articulada ou redigido em artigos e um número mínimo de assinaturas necessárias para aceitação da proposta: subscrito por 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

Alguns autores consideram que a esses requisitos inviabilizam a iniciativa popular, tornando-a acessível apenas a setores mais organizados ou mais elitizados da sociedade. Para estes autores, somente estes grupos possuirão capacidade estrutural arregimentar a opinião pública em torno de uma proposta, independente do



tema (MOISÉS, 1990). Nessa perspectiva, sairão prejudicados os grupos menos organizados e, portanto, menos favorecidos da sociedade:

“Esses setores, como acontece durante as campanhas eleitorais para a disputa de cargos públicos, serão afetados, sim, pelas campanhas em torno da iniciativa, mas dificilmente terão capacidade organizativa para se qualificar como apresentadores de alguma iniciativa que, em algum sentido, corresponda aos seus interesses.” (MOISÉS, 1990)

Desta maneira, o exercício da iniciativa popular estaria inviabilizado exatamente onde ele é mais necessário, isto é, nos setores menos favorecidos da sociedade. Mas, é bom que seja lembrado que não se pretende substituir a democracia representativa pela participação direta. Em segundo lugar, existem formas de reprimir a utilização abusiva de recursos materiais em relação a estes institutos, como se verá adiante.

O segundo tipo de iniciativa é chamado de iniciativa de agenda ou estabelecimento de agenda, na qual os cidadãos elaboram uma proposta de lei ou uma política, que propõem por petição; se a petição receber suficiente apoio popular, a medida é submetida ao poder legislativo, que então decide se aprova ou implementa a medida. Em alguns processos de iniciativa da agenda, os cidadãos também podem participar - por consulta ou referendo - após a medida ter sido submetida à legislatura.

### 3.2 FINALIDADE

Com a iniciativa, seja ela popular ou de agenda, o que se busca é resolver o problema que ocorre em muitas democracias, nas quais a ação governamental (ou inação governamental) não atende à vontade da maioria dos cidadãos e cuja solução não pode se dar por veio por meio de eleições, que é periódico.

Vários fatores podem levar ao não alinhamento das políticas do governo com as preferências e os anseios dos cidadãos de uma forma que eleições periódicas não conseguem resolver. Entre eles podem ser citados a corrupção, o auto-interesse dos legisladores, os processos legislativos ineficazes, o partidário excessivo dos legisladores, diferenças sociais, econômicas ou culturais entre os legisladores e cidadãos, baixas taxas de participação eleitoral, falta de transparência do governo e a influência dos grupos de pressão ou de movimentos populares.

Nas democracias onde a iniciativa popular foi implementada, se o governo atuar de maneira inconsistente com as preferências da maioria dos cidadãos ou se recusar

a implementar uma política a que a maioria dos cidadãos prefere aderir, estes podem contornar o governo e aprovar diretamente as leis que desejam. Nas democracias onde a iniciativa da agenda foi implementada, cidadãos possuem a alternativa de obrigar um governo que não atende às suas expectativas a considerar uma lei ou política que goze de forte apoio popular.

Na maioria das jurisdições que implementaram o processo de iniciativa, nenhuma deliberação formal sobre iniciativas ocorre. Uma exceção é o estado norte-americano do Oregon, que implementou a Revisão da Iniciativa dos Cidadãos - um Júri de Cidadãos que delibera sobre uma iniciativa popular - como parte de seu processo oficial de iniciativa popular em todo o estado. O processo de Oregon é chamado de Revisão da Iniciativa dos Cidadãos do Oregon. Na ausência de um processo deliberativo formal, os cidadãos contam com diversas fontes de informação para coletar informações para suas deliberações informais e tomada de decisões sobre iniciativas (FLETCHER, 2017).

Em muitas jurisdições que implementaram a iniciativa de cidadania, o governo distribui aos eleitores informações sobre as iniciativas nas urnas em um livreto chamado de guia do eleitor ou panfleto eleitoral. Em algumas jurisdições, as organizações da sociedade civil também produzem guias não oficiais de eleitores que fornecem informações sobre iniciativas.

Os cidadãos podem usar as informações sobre iniciativas que aparecem nos guias dos eleitores durante deliberações informais e tomada de decisões sobre iniciativas eleitorais.

Em algumas jurisdições que implementaram o processo de iniciativa, os defensores que apoiam ou se opõem a uma iniciativa podem distribuir informações e argumentos sobre iniciativas por meio de campanhas políticas, que podem envolver publicidade, outros tipos de materiais promocionais, artigos de opinião na mídia, marketing na Internet, marketing de mídia, aparições na mídia de massa e eventos públicos.

Em algumas jurisdições, quando uma iniciativa de grande interesse público circula ou aparece nas urnas, organizações de notícias ou organizações da sociedade civil podem realizar fóruns - na mídia de massa, na Internet ou em locais públicos de

reunião - nos quais os cidadãos podem aprender mais sobre a iniciativa e ouvir os argumentos dos defensores que apoiam ou se opõem à iniciativa.

Pesquisas sugerem que os eleitores frequentemente recebem informações inadequadas sobre iniciativas. Algumas pesquisas mostram que os eleitores possuem baixos níveis de conscientização e conhecimento de iniciativas. Nas iniciativas dos EUA, frequentemente são invalidados por tribunais, alegando que as iniciativas entram em conflito com a lei constitucional ou outra lei; isso sugere que os eleitores frequentemente recebem informações inadequadas sobre os aspectos legais das iniciativas. Além disso, a linguagem das iniciativas e dos guias dos eleitores frequentemente excede a capacidade de leitura da maioria dos eleitores, e anúncios de campanha sobre iniciativas muitas vezes contêm declarações falsas ou enganosas. Esta evidência sugere que os processos de iniciativa em muitas jurisdições poderiam ser melhorados aumentando a qualidade da informação que os cidadãos recebem sobre iniciativas.

A pesquisa também mostra que, em algumas circunstâncias, os processos de iniciativa levaram a boas decisões. Isso inclui a promulgação de iniciativas que beneficiam a maioria dos cidadãos, mas são inconsistentes com os interesses dos legisladores em exercício, como iniciativas que criam órgãos governamentais novos e eficazes ou que impõem limites de impostos ou limites de mandato. A pesquisa também mostra que os processos de iniciativa podem beneficiar os cidadãos, aumentando a participação dos cidadãos na política, bem como o senso de poder dos cidadãos.

No Brasil, em 2013, foi proposta uma emenda constitucional, de autoria do senador Rodrigo Rollemberg, que aguarda parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e que busca ampliar a participação popular na iniciativa legislativa, com a mudança do art. 60 da Constituição Federal, como se lê:

Art. 1º O art. 60 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 60.....

IV – dos cidadãos.  
.....

§ 6º A proposta de emenda à Constituição, apresentada à Câmara dos Deputados, nos termos do disposto no inciso IV deste artigo, deve ser subscrita, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (três décimos por cento) dos eleitores de cada um deles.

§ 7º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a proposta de emenda à Constituição perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 6º.” (NR)

Art. 2º O art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.61.....

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito, inclusive por meio eletrônico, por, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,1% (um décimo por cento) dos eleitores de cada um deles.

§ 3º Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular a projeto de lei perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, atendidas as exigências de subscrição contidas no § 2º.

§ 4º A lei regulamentará o exercício da iniciativa popular por meio eletrônico, conforme previsto nos §§ 2º e 3º deste artigo e no § 6º do art. 60.

§ 5º As proposições de iniciativa popular, apoiadas por partidos políticos com representação em ambas as casas do Congresso Nacional, não se submeterão às hipóteses de sobrestamento de pauta previstas nesta Constituição.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### 3.3 BREVE VISÃO DO DIREITO COMPARADO

O processo de iniciativa parece ter se originado na Suíça, cuja maioria de seus cantões a adotou na forma de iniciativa popular entre 1845 e 1869 (KAUFMANN e WATERS, 2004).

Em 1893, o estado da Califórnia, nos EUA, implementou a iniciativa popular em condados e, em 1898, as cidades californianas de Vallejo e San Francisco a adotaram. Em 1911, a iniciativa popular estava sendo usada em nível municipal em dezenove estados dos EUA e vários destes estados - com Dakota do Sul sendo o primeiro, em 1898 - a implementaram durante a Era Progressiva. Em 1918, dezenove estados dos EUA já haviam autorizado o uso da iniciativa popular em nível estadual (CALIFORNIA COMMISSION ON CAMPAIGN FINANCING, 1992).

A partir de 2012, nos Estados Unidos, vinte e sete estados implementaram a iniciativa popular no nível estadual e cerca de 50% de todos os municípios, incluindo 80% das maiores cidades, implementaram a iniciativa popular. Nos anos 50 e 60, a iniciativa popular em nível estadual diminuiu nos EUA. O número de iniciativas

populares estaduais nos EUA começou a aumentar desde a década de 1970 e um total de 159 propostas por iniciativa popular foram votadas nos EUA em 2010 (CALIFORNIA COMMISSION ON CAMPAIGN FINANCING, 1992).

Na Europa, também a partir de 2012, dez países adotaram a iniciativa popular em nível nacional e treze países adotaram a iniciativa da agenda em nível nacional. Pelo menos nove países europeus implementaram a iniciativa popular a nível local. Além disso, a União Europeia implementou a Iniciativa de Cidadania Europeia, que, apesar do seu nome sugerir uma iniciativa popular, se trata de uma iniciativa da agenda (KAUFMANN e WATERS, 2004).

Na região da Ásia-Pacífico, a partir de 2012, cinco nações parecem ter autorizado o uso da iniciativa popular em nível nacional.

Na África, a partir de 2012, Quênia e Uganda parecem ter implementado a iniciativa popular a nível nacional, e o Botsuana, Cabo Verde e Uganda parecem ter implementado a iniciativa da agenda a nível nacional.

Na América Latina, a partir de 2012, seis nações parecem ter implementado a iniciativa de cidadania a nível nacional e quatro a nível regional ou local. Onze nações parecem ter implementado a iniciativa da agenda a nível nacional e três a nível regional ou local (MATSUSAKA, 2004).

A Constituição Portuguesa de 1976 não apresentou aberturas significativas para mecanismos de iniciativa popular (CANOTILHO, 2000). A história de participações políticas em Portugal também não deu aos parlamentares confiança suficiente para que se introduzisse a democracia semidireta. Segundo Canotilho, a Constituição Portuguesa de 1933 havia sido aprovada por meio de plebiscito e nas diversas oportunidades em que se tentou fazer revisão plebiscitária surgiam dúvidas sobre a eficácia dos institutos (CANOTILHO, 2000).

Por sua vez, com as revisões do texto constitucional de 1976, as formas de democracia indireta foram sendo reintroduzidas gradualmente, culminando com a revisão da Constituição Portuguesa de 1997, onde o referendo político e legislativo foi aperfeiçoado e deu-se oportunidade para que a iniciativa popular pudesse ser utilizada para que os próprios cidadãos desencadeassem o referendo (CANOTILHO, 2000).

O ordenamento jurídico português não prevê a possibilidade de se propor emendas à Constituição (que os portugueses chamam de revisão) por iniciativa popular, pois o comando constitucional veda a iniciativa a qualquer um que não sejam Deputados da Assembleia da República. Desta maneira, a Constituição da República Portuguesa prevê que a iniciativa para propositura de revisões constitucionais é exclusiva dos deputados individualmente, não podendo estes nem ao menos juntar-se em blocos para propor um projeto de revisão. É o que determina o art. 285, nº 1, da Constituição da República Portuguesa (FIUZA, 1994).

Por sua vez, a Suíça se mostra uma democracia exemplar. Organizada desde o século XIII em forma de confederação constituída por cantões, cada um com soberania própria e suas próprias constituições, só se juntaram sob a soberania de uma constituição unitária em 1848, mantendo, entretanto, a independência política e administrativa (FIUZA, 2013). A atual Constituição Federal da Confederação Suíça, de 1848, embora adote a democracia representativa como forma de governo, admite a modificação da Constituição diretamente por meio da iniciativa popular. Através deste mecanismo, um mínimo de cem mil cidadãos suíços, em um período nunca superior a 18 meses, devem subscrever um abaixo assinado propondo emenda constitucional à Assembleia Federal, que solicita manifestação do Conselho Federal, favorável ou não. Isto não impede que a proposta seja votada preliminarmente pela Assembleia e, posteriormente, submetida à aprovação das assembleias dos cantões e ao voto popular (FIUZA, 2013).

A partir desta análise, vê-se que a Constituição da República Portuguesa adota a democracia representativa, mas limita os mecanismos de democracia participativa, prevendo, principalmente, o referendo e a iniciativa popular em casos isolados. Já a Constituição Federal da Confederação Suíça, promulgada no século XIX, adota de maneira mais aberta do que a brasileira os mecanismos da democracia participativa.

Apesar da falta de implementação do art. 14, ao aplicar o direito comparado ao próprio ordenamento jurídico brasileiro e às constituições estaduais em geral, existe a possibilidade, em âmbito estadual, de modificar algumas constituições através da iniciativa popular dos cidadãos, apesar da ausência de definição da Constituição Federal.

### 3.4 A INICIATIVA POPULAR NOS ESTADOS BRASILEIROS

Muito embora a propositura de emendas à Constituição Federal não tenha previsão por meio de iniciativa popular, o mesmo não se dá quanto à possibilidade de emendar as constituições estaduais, cuja previsão está no art. 27, § 4º da Constituição da República de 1988, que prevê que “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. Isto significa que a nossa Constituição permite que haja a propositura de emendas constitucionais estaduais por iniciativa popular e, exatamente por isso, é possível em boa parte dos Estados brasileiros. Na lição de Temer (2007), “as constituições estaduais devem espelhar a federal, não podendo trazer normas contrárias àquelas inseridas na carta maior”. Isto significa que os Estados podem estabelecer organização própria, seguindo sempre os princípios constitucionais (TEMER, 2007). Assim, algumas constituições estaduais dispuseram sobre a possibilidade da iniciativa popular dentro do processo legislativo estadual, para leis ordinárias, como determina o art. 27, § 4º, da Constituição Federal.

Pelo menos 13 Estados brasileiros permitem a propositura de emenda constitucional por iniciativa popular: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, que adotaram esta modalidade de democracia direta para propor emendas às suas constituições e que cujos requisitos variam de Estado para Estado.

A Constituição do Estado da Bahia, por exemplo, no seu art. 74, diz que:

Art. 74 - Esta Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos Deputados;

II - do Governador do Estado;

III - de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros;

IV - dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado.

Já a constituição Pará determinou, em seu art. 103:

Art. 103. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II - do Governador;

III - do Tribunal de Justiça, após aprovação pela maioria dos Desembargadores;

IV - de mais da metade das Câmaras de Vereadores dos Municípios do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

V - popular, na forma do art. 8º.

E o art. 8º diz:

Art. 8º. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projetos subscritos por, no mínimo, meio por cento do eleitorado do Estado.

Parágrafo Único. Tratando-se de projeto de emenda à Constituição, os subscritores devem estar distribuídos, pelo menos, por dez Municípios e, no caso de projeto de lei, no mínimo, por cinco Municípios, sendo necessário, em qualquer hipótese, o mínimo de três décimos por cento dos eleitores de cada Município.

Pernambuco, por seu turno, estabeleceu em seu art. 17:

Art. 17. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II - do Governador do Estado;

III - de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, em um quinto dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles;

IV - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma, pela maioria simples dos seus membros;

São Paulo, por seu turno, permite que sua Constituição Estadual seja emendada por iniciativa popular, como nos mostra o art. 22:

**Artigo 22** - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;

II - do Governador do Estado;

III - de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;

IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores. [...]

Por fim, a Constituição Catarinense prevê a iniciativa popular para emenda estadual em seu art. 49, inciso IV, no entanto, com quórum de um por cento do eleitorado estadual, sem distribuição igualitária entre os municípios. Desta forma:

Art. 49 — A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] IV - de pelo menos dois e meio por cento do eleitorado estadual, distribuído por no mínimo quarenta municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º — A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal no Estado, de estado de sítio ou de estado de defesa. § 2º — A proposta de emenda será discutida e votada pela



Assembleia em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros. § 3º — A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa. § 4º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda que: I - ferir princípio federativo; II - atentar contra a separação dos Poderes. § 5º — A matéria constante da proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. De acordo com a Constituição do Estado de Santa Catarina, as emendas constitucionais devem seguir os mesmos preceitos e respeitar as cláusulas pétreas estaduais, que nada mais são do que o reflexo daquelas cláusulas existentes no art. 60, § 4º, da CRFB/88.

O que se observa apenas nestes cinco exemplos é que não existe uma padronização de requisitos para a deflagração do processo legislativo por meio de iniciativa popular. Percebe-se a diferença gritante entre as constituições estaduais, apenas tomando cinco Estados como exemplo. A Bahia facilita a proposição, permitindo a emenda por, pelo menos, meio por cento de subscritores, sem estabelecer outros requisitos. Já Pernambuco torna o processo mais dificultoso, impondo, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído por, pelo menos, um quinto dos Municípios do Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Alguns doutrinadores argumentam que as constituições estaduais devem observar o princípio de simetria em relação à Constituição Federal e que por isso pode-se considerar que a previsão da iniciativa popular para a propositura de emendas constitucionais no âmbito das constituições estaduais é inconstitucional, haja vista a Constituição Federal não prever esta forma de participação popular. Entretanto, o STF entende que o princípio da simetria não é obstáculo para este procedimento em âmbito estadual:

VOTO O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta que objetiva a declaração de inconstitucionalidade do art. 65 da Constituição do estado de Mato Grosso.

Os artigos 25 da Constituição Federal e 11 do ADCT determinam a observância, pelos estados, dos princípios constitucionais. No entanto, a necessidade de harmonia e homogeneidade, que se manifesta pelo princípio da simetria, não pode ser amarra absoluta às constituições estaduais.

Ao proferir voto na Medida Cautelar da ADI 4.298, o ministro Cezar Peluso destacou: “Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou

a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. (ADI 4.298-MC, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJE de 27-11-2009).”

Nesse mesmo sentido, a decisão proferida no julgamento da ADI 331, de minha relatoria, DJe 2.5.2014, em que sublinhei que a determinação de observância dos princípios constitucionais não significa que cabe ao constituinte estadual apenas copiar as normas federais. A inexistência da vedação, no plano federal, não obstaculiza o constituinte de o fazer com relação ao vice-governador, como bem exarado pela Procuradoria-Geral da República em parecer, o qual adoto como razão de decidir:

[...]

Inexistindo, assim, princípio constitucional que impeça o estabelecimento das restrições aqui em análise aos mandatários em âmbito local, não vislumbro incompatibilidade com a Constituição Federal. [...] (STF, 2015).

Desta forma, muito embora o princípio da simetria sirva de norte para a criação do conteúdo das constituições estaduais, ele não as torna uma cópia exata dos termos da Constituição Federal, dando margem para a criação legislativa estadual, desde que não se contrarie os princípios gerais da Lei Maior (BONAT e SCHIRMER, 2016).

### 3.5 EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987

A previsão de incluir o povo como legitimado para propor emenda constitucional foi objeto de discussão nas reuniões da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas da Assembleia Nacional Constituinte, que se reuniu em 14 reuniões ordinárias para discutir temas afeitos à subcomissão, entre os dias 07 de abril de 1987 e 21 de maio de 1987, sob a presidência do constituinte Fausto Fernandes e relatoria do constituinte Néilton Friedrich e com vários de seus encontros realizados com a presença, como conferencista convidado, do constitucionalista José Afonso da Silva, à época Assessor da Secretaria do Interior e Justiça do Estado de São Paulo e membro da Comissão Afonso Arinos que participou dos debates em diversas ocasiões.

Como um dos principais doutrinadores que advogam pela possibilidade de se incluir a iniciativa popular como mecanismo para a propositura de emenda, José Afonso da Silva, na 4ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de abril de 1987, lembrou aos constituintes sobre o histórico da propositura de emenda nas constituições brasileiras, sua utilização na tradição de outros países e os argumentos pelos quais à

época defendia a inclusão do povo no rol de legitimados para a propositura de emendas constitucionais:

A tradição do Brasil foi sempre a do processo de emenda de competência do Congresso Nacional. O poder de iniciativa é que mudou um pouco. Anteriormente, o Presidente da República não tinha o poder da iniciativa de emenda constitucional: em 1964 foi que surgiu, na verdade, com os atos institucionais. O poder de emenda é também de iniciativa do Presidente da República. Nos sistemas anteriores, a possibilidade era apenas de iniciativa parlamentar, normalmente 4/5, 2/3, 1/3, enfim, e pelas Assembleias Legislativas dos Estados. [...] Na Suíça, além da proposta feita pelos cantões, que correspondem aos nossos Estados, de proposta parlamentar há também a possibilidade da proposta do povo, de iniciativa popular, em matéria de emenda constitucional. [...] Acho que o povo pode participar, tanto num país pequeno como num país grande. [...] Eu, pessoalmente, defendo a possibilidade de submeter-se a emenda, com certos cuidados [...]. Acho que o povo precisa participar e, é dando realmente o instrumental que o povo começa a participar. [...] acho que estes institutos de participação direta do povo, na formação de leis, de emenda constitucional, prestigia o Legislativo, fortalece o Legislativo. Porque o povo passa a ver, no Legislativo, uma instituição não apenas representativa, formalmente, mas também que encaminha e discute coisas que eles propõem. [...] E isso contribuirá, no meu entender, para fortalecer as Casas Legislativas, em face especialmente da hegemonia do Executivo.

O jurista citou, ainda nesta reunião, os Estados cujas constituições, até aquele momento, admitiam o povo como legitimado para propor emendas em suas constituições e propôs, para que emenda constitucional de iniciativa popular fosse encaminhada para aprovação, que esta seria aprovada por maioria absoluta, em duas sessões e duas votações, com intervalo de 60 dias. E mais, se a emenda fosse aprovada por 2/3 já seria, desde logo, aceita.

Em apertada disputa retórica com o constituinte Antônio Britto, que pareceu não entender as colocações do constitucionalista e pareceu irônico em relação a um “defensor do povo” (SIC), o conferencista aduziu que colocar a iniciativa na Constituição que estava nascendo, extensiva também aos municípios ou a conselhos de municípios era uma mera questão de conveniência parlamentar, pois não havia na doutrina nacional ou estrangeira nada que contrariasse isso.

Na 5ª Reunião Ordinária, que contou com a presença, como conferencista convidado, do Professor João Gilberto Lucas Coelho, este apresentou aos constituintes, como possibilidade de se admitir a iniciativa popular No caso da emenda, 0,5 por cento do eleitorado de cada uma de, pelo menos 10 unidades de Federação; no caso da reforma, 0,5 por cento do eleitorado, de cada uma de, pelo menos, 15 unidades da Federação. Naquela oportunidade, o convidado chegou até mesmo a aventar a possibilidade de se propor emenda por iniciativa de partidos

políticos. Argumentou o convidado que tanto em um quanto em outro caso, o tema não era novidade na doutrina e no ordenamento jurídico estrangeiros.

Na 6ª Reunião Extraordinária, realizada em 5 de maio de 1987, foi convidado o jurista e então Ministro da Justiça Paulo Brossard para emitir sua opinião acerca do tema e o mesmo discorreu para os constituintes como segue:

Quanto à iniciativa popular, é mais sedutora como ideia do que como um instrumento eficaz, e vou-lhe dizer por quê. No nosso Rio Grande do Sul, tradicionalmente, foi admitida a iniciativa popular, das Câmaras Municipais e de cidadãos, e não me recordo de uma iniciativa neste sentido. Até tem uma explicação: um Deputado, percebendo que há um movimento popular, em determinado sentido, vai perder a ocasião de apresentar um bom projeto popular e vai esperar que 5 ou 10 mil eleitores assinem? Ele toma a iniciativa. Teoricamente é incensurável, mas na prática não funciona.

Aparentemente, o jurista admitiu a possibilidade do mecanismo, em essência, mas esbarrou na situação fática de eventual busca de protagonismo de parlamentares de comportamento duvidoso.

Na 9ª Reunião Ordinária, de 7 de maio de 1987, o debatedor convidado foi o jurista e então Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, que externou

Sobre o problema da iniciativa popular, sou favorável a mecanismos de iniciativa popular. É claro que em termos práticos a iniciativa popular tem, no mundo moderno, uma importância bem menor do que uma visão romântica lhe daria, na medida em que nenhuma aspiração de um segmento significativo da sociedade deixará de encontrar o canal da iniciativa parlamentar. Mas eu vejo na iniciativa popular o seu fator quase didático de levar segmentos sociais expressivos à mobilização.

[...]

E a iniciativa popular representa esse papel de pretexto para a organização, para a discussão de assuntos políticos, de assuntos de Estado com setores da sociedade. É este o papel que, eu creio, a iniciativa popular pode desempenhar, e por isso sou a favor de mecanismos que a introduzam.

Na 10ª Reunião Ordinária, realizada em 8 de maio de 1987, houve a participação e oitiva do Bispo de Bauru, Dom Cândido Padim, que então coordenava a Comissão de Acompanhamento da Constituinte da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e que trouxe o posicionamento da Igreja Católica em relação ao assunto em discussão, nestes termos

Achamos que essa iniciativa popular é importante, e defendemos a possibilidade de apresentação de projetos de lei, à Lei Magna. Portanto, estamos absolutamente de acordo em que haja essa possibilidade. Nesse caso, é preciso que a apresentação obtenha um número significativo, mais ou menos como agora ou um pouco mais, ao invés de 30 mil, digamos 50 mil. Em todo caso, que não seja também inexecutável. Quem sabe, se por volta de 50 mil, pudéssemos agilizar uma participação. Admitimos realmente que se inclua no futuro, se for necessário, uma emenda à Constituição em que haja a possibilidade de participação popular na apresentação de emendas.

Na penúltima reunião ordinária, a de número 13, realizada no dia 20 de maio de 1987, diante de todas estas discussões, o constituinte Wilson Souza apresentou emenda a um artigo do anteprojeto, buscando a seguinte alteração

a Constituição poderá ser emendada por proposição do Presidente da República, do Presidente do Conselho de Ministros, por um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por um terço das Assembleias Legislativas ou por iniciativa popular. Nos casos de proposição apresentada pelas Assembleias Legislativas a mesma deve ser aprovada por cada uma delas por maioria absoluta de seus membros. No caso de proposição de iniciativa popular, esta deverá ser apresentada pelo menos por 150 mil eleitores de um terço dos Estados da Federação, devendo em cada um deles receber pelo menos 10 assinaturas.

Conforme argumento do então relator, a proposta foi rejeitada, pois o constituinte proponente pretendeu alteração de matéria de ordem constitucional mudando o rito e o quórum e apenas reproduzindo uma proposta que já havia sido rejeitada anteriormente.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo que foi apresentado, vimos que a Constituição de 1988 concedeu ao povo a possibilidade de atuar como legislador ordinário, mas não concedeu a mesma iniciativa para atuar como legislador constituinte. Caso houvesse previsão, esta iniciativa seria de fundamental importância para a legitimação da ordem normativa e para garantir a participação popular plena, o que significaria democracia plena, que hoje se consubstancia apenas com a oferta do sufrágio universal.

Infelizmente, sem esta previsão em nível nacional, o que houve foi uma redução ou até mesmo um cerceamento da força criadora do povo, principal alvo e principal usuário de todas as criações legislativas, mormente as de natureza constitucional, que influencia e impacta a existência das normas de natureza não constitucional.

Podemos imaginar os motivos que poderiam ter levado o constituinte originário a não prever esta forma de participação do povo nas decisões políticas do país. Recém-saídos de uma ditadura que durou longos 21 anos, o revanchismo e o sentimento de vingança poderiam ter espaço nas elaborações constitucionais e na ordem jurídica que então se construía.

Ciosos por preservar a dignidade da pessoa humana no nascedouro do ordenamento que ora desabrochava, talvez o constituinte quisesse evitar que temas espinhosos, que sempre tiveram proteção constitucional, mas que volta e meia ganham o coração do brasileiro, a exemplo da pena de morte, pudesse ser alvo de deliberação.

Talvez o raciocínio de que o brasileiro não sabe votar, na visão do constituinte, se estenderia também na visão de que o cidadão não soubesse elaborar diretamente seu próprio ordenamento, submetendo a todos indistintamente, inclusive o próprio constituinte derivado.

A proteção à Constituição poderia ser outro argumento, fazendo com que sua intangibilidade pelo comum do povo a transformasse numa constituição elitizada, apenas acessível a poucos escolhidos, deixando dúvida sobre qual seria o quórum popular para se propor modificações.

Embora o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna tenha deixado claro que o país adotou a forma representativa de democracia, ele previu também a presença normativa do povo na elaboração de suas decisões políticas, tendo em vista ser ele, o povo, o titular do poder, na dicção do próprio constituinte e não um intermediário que faz as vezes de dono do poder. Quando o mesmo constituinte afirma, no início do texto constitucional, que todo poder emana do povo, que o exerce de maneira direta, juntamente com a forma representativa e mais adiante não prevê expressamente que este povo possa propor alterações numa constituição que muitas vezes não mais atende aos seus anseios, o constituinte amesquinha e diminui este poder, fazendo-o ser tratado de maneira contraditória em dois lugares na Constituição. E uma Constituição não pode ser contraditória com ela mesma. O reconhecimento da soberania do povo pode ser feito analisando, além dos princípios alocados no início da Constituição, as cláusulas do pacto social, pilares sobre os quais se edificam todas as democracias dignas desse nome.

Enquanto alguns doutrinadores abraçam e defendem o afeiçoamento dogmático, absoluto à letra da lei, utilizando uma interpretação restritiva da Constituição da República, outros entendem que a Carta Magna traz em seu bojo uma quantidade tal de princípios que reconhecem o uso do poder soberano do povo, propondo assim que se utilize de interpretação sistemática do texto constitucional para incluir o povo na propositura de emendas constitucionais.

Vimos o caso da Suíça que, apesar de geograficamente menor e organizada administrativamente de maneira diversa do Brasil, adota a iniciativa popular como forma de emendar seu texto maior. Mas, não é necessário ir muito longe, haja vista que algumas constituições estaduais permitem a propositura de emenda à Constituição pela iniciativa popular, adaptadas à realidade de cada Estado. Causa espanto observar que o instituto da iniciativa popular é utilizado nas constituições estaduais, em alguns Estados com quórum bastante qualificado ou até dificultado e que não se possa fazer o mesmo em nosso Texto Maior. A simples previsão de que as constituições estaduais podem ser revistas pelo povo de cada Estado não as transformou, nos Estados que a adotaram, num espantoso constitucional, apesar de esta previsão ser alvo de discussão de constitucionalidade, já esclarecida pelo STF, que é seu intérprete maior.

Assim, torna-se urgente compreender e defender a possibilidade de emendas à Constituição por iniciativa popular como uma maneira de praticar de forma plena a democracia participativa no Brasil, já incorporada na PEC 286/2013, que aguarda parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e que altera os art. 60 da Constituição Federal. Até lá, uma vez admitida a integração interpretativa, torna-se possível aplicar a democracia participativa tal qual ela consta no art. 14, inciso III da Constituição Federal de 1988.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- AZAMBUJA, D. **Introdução à Ciência Política**. 2ª. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BADIE, B. **Um mundo sem soberania: os Estados entre o artifício e a responsabilidade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 7ª. ed. Brasília: UnB, 1994.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2006.
- BONAT, D. **Representação e participação políticas: a crise do modelo liberal e sua reestruturação através da democracia participativa**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2004.
- BONAT, D.; SCHIRMER, L. A. Emenda à constituição e participação popular: um exame da possibilidade de propositura através da iniciativa popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, julho/dezembro 2016. 63-87.
- BONAVIDES, P. A primeira emenda à Constituição por. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 179, 2008. 53-55.
- BONAVIDES, P. A primeira emenda à Constituição por iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Setembro 2008. 53-55.
- BONAVIDES, P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 19ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BONAVIDES, P. **Teoria Geral do Estado**. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BURDEAU, G. **O Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- CALIFORNIA COMMISSION ON CAMPAIGN FINANCING. **Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government**. Los Angeles: Center for Responsive Government, 1992.

- CAMPILONGO, C. F. **Representação política e ordem jurídica**. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 1997.
- CAMPILONGO, C. F. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1998.
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CASSESE, S. **L'Erosione dello Stato**: una vicenda irreversibile? Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione. Milano: Giuffrè, 2000.
- CUNNINGHAM, F. **Teorias da Democracia**: uma introdução crítica. 1ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- DAHL, R. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DALLARI, D. D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 31ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DELGADO, D. G. **Estado-nación globalización**. Buenos Aires: Ariel, 1998.
- DIAS, R. **Ciência Política**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DUARTE NETO, J. E. **A Iniciativa Popular na Constituição Federal**. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- ESTREPO, D. Eslabones y precipicios entre la participación y la democracia. In: DELFINO, M. D. L. A. **Participación ciudadana y democracia**. Venezuela: COPRE, 1998.
- FARIAS NETO, P. S. **Ciência Política**: enfoque integral avançado. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FERRAJOLI, L. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERRAJOLI, L. Sobre la definición de "democracia": una discusión con Michelangelo Bovero. **Isonomia**, Outubro 2003. 227-240.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Cirso de Direito Constitucional**. 33ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIGUEIREDO, M. **Teoria Geral do Estado**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIUZA, R. A. M. A revisão na Constituição da República Portuguesa. **Ajuris**, Porto Alegre, 61, 1994. 259-264.

FIUZA, R. A. M. **Direito Constitucional Comparado**. 5ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FLEINER-GERSTER, T. **Teoria geral do Estado**. 1ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FLETCHER, S. Citizens' Initiative Review. **Participedia**, 2017. Disponível em: <<https://participedia.net/cases/oregon-citizens-initiative-review-oregon-cir>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

GONÇALVES DIAS, S. **Democracia representativa X Democracia participativa: participação popular no plano local e emergência de um novo paradigma democrático**. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2001.

GOULART, C. D. S. **Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira**. Porto Alegre: SAFe, 1995.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

KAUFMANN, B.; WATERS, M. D. **Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe**. Durham: Carolina Academic Press, 2004.

KRASNER, S. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEWANDOWSKI, E. R. **Globalização, regionalização e soberania**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14, n. 41, 1999. 69-89.

MACCORMICK, N. **Questioning sovereignty: law, state and practical reason.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado.** 34<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARTINEZ, P. **Poder e Cidadania.** Campinas: Papirus, 1997.

MATSUSAKA, J. G. **For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy.** Chicago: University of Chicago Press, 2004.

MOISÉS, J. Á. **Cidadania e participação: ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição.** São Paulo: Marco Zero, 1990.

MONTESQUIEU, B. D. **Do espírito das leis.** São Paulo: Martins Fontes, 2002.

NADALES, A. J. P.; GARCIA, P. D. V. **El debate sobre la crisis de representación política.** Madrid: Tecnos, 1996.

OLEA, V. F.; FLORES, A. M. **Crítica de la globalidad.** México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

RANIERI, N. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito.** 1<sup>a</sup>. ed. Barueri: Manole, 2013.

REALE, M. **Teoria do Direito e do Estado.** 5<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTIN, J. R. **Globalização e poder local.** Dissertação de mestrado em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2000.

SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada.** São Paulo: Ática, 1994.

SILVA, J. A. D. **Princípios do Pocesso de Formação das Leis no Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. 105-106 p.

SILVA, J. A. D. **Poder Constituinte e Poder Popular.** 1<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, J. A. D. **Curso de Direiro Constitucional Positivo.** 39<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 253, MT. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 28/05/2015, 2015. Disponível em:

<<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2015-05-28;253-1496723>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 22<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TOCQUEVILLE, A. D. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fones, v. I, 2014.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 2<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

WOLKMER, A. C. Do paradigma político da representação à democracia representativa. **Revista Sequência**, Florianópolis, Julho 2001. 87.

ZIPPELIUS, R. **Teoria geral do Estado**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.