



ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

**Paraná Eleitoral**  
revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

# **A extensão da cidadania diante da possibilidade de utilização de referendos e plebiscitos locais concomitantes às eleições a partir da Resolução nº 23.385/2012 do TSE**

**Ricardo Hermany e Guilherme Estima Giacobbo**

## **Resumo**

Há um sinal de esgotamento do modelo de democracia representativa dominante no Ocidente e que ameaça entrar em colapso: a incapacidade do modelo político-econômico hegemônico de atender as demandas sociais; o individualismo exacerbado em um contexto globalizado e competitivo; a descrença nos partidos políticos; e o distanciamento dos centros de poder dos cidadãos. Tal crise, aliada à apatia dos atores sociais, provoca uma reflexão sobre a urgência da ampliação da participação política e do espectro democrático. A cidadania no Brasil precisa dar um salto qualitativo, superando seu desenvolvimento fragmentado, e desenvolver estratégias de envolvimento social para além da mera escolha de representantes. O problema de pesquisa se propôs a analisar a edição da Resolução nº 23.385/2012 do TSE, que institui a possibilidade de consulta popular concomitantemente ao primeiro turno das eleições ordinárias, como instrumento de participação social de democracia semidireta e apta a viabilizar uma cidadania ativa e responsiva. Utilizando-se do método dedutivo, com método de procedimento monográfico e técnica de pesquisa bibliográfica, o objetivo geral do trabalho consiste em demonstrar a evolução do conceito de cidadania ao longo do tempo, com ênfase no seu desenvolvimento no Brasil, correlacionando à possibilidade do uso de instrumentos de consulta popular – plebiscito e referendo – em âmbito

---

## **Sobre os autores**

Ricardo Hermany é doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e realizou doutorado sanduíche e pós-doutorado na Universidade de Lisboa. É mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). E-mail: hermany@unisc.br

Guilherme Estima Giacobbo é doutorando na Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), mestre em Direito pela Unisc e mestre em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho em Portugal, especialista em Direito Público, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (Furg). E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

regional e local, bem como sua viabilidade jurídica. A resposta do problema leva a crer que mesmo diante da inovação normativa, houve pouco avanço material na ampliação do aspecto democrático, demonstrado pela baixíssima utilização dos institutos do referendo e plebiscito após a edição da referida Resolução.

**Palavras-chave:** Cidadania; consulta popular; democracia; plebiscito; referendo.

### **Abstract**

There is a sign of the depletion of the dominant representative democracy model in the West and it threatens collapsing: the inability of the hegemonic political-economic model to meet social demands; the exacerbated individualism in a globalized and competitive context; disbelief in political parties; and, the distancing of citizens of the centers of power. This crisis, within the apathy of social actors, provokes a reflection on the urgency of expanding political participation and the democratic spectrum. Citizenship in Brazil needs to take a qualitative leap, overcoming its fragmented development, and to develop strategies of social involvement beyond the simple act of voting for representatives. The research problem proposed to analyze the issue of Resolution No. 23.385/2012 of the TSE (Electoral Court), which establishes the possibility of popular consultation concurrently with the first round of ordinary elections, as an instrument of social participation of semi-direct democracy and able to create an active citizenship. Using the deductive method, with a monographic procedure method and bibliographic research technique, the general objective of the work is to demonstrate the evolution of the concept of citizenship over time in Brazil, correlating with the possibility of using instruments of popular consultation – plebiscite and referendum – as well as their legal feasibility. The answer to the problem leads to believe that even in the face of normative innovation, little progress has been made in the expansion of the democratic aspect, which is demonstrated by the scarce use of these institutes after the edition of the Resolution.

**Keywords:** citizenship; popular consultation; democracy; plebiscite; referendum.

Artigo recebido em [dd] de [mês] de [AAAA]; aceito para publicação em [dd] de [mês] de [AAAA].

### **Introdução**

A democracia é o regime de governo preponderante no Ocidente e uma das principais características que marcam o Estado Moderno. No entanto, o aumento da descrença no modelo de democracia representativa, evidenciado pelo afastamento dos representantes políticos das necessidades de uma sociedade complexa e

multicultural, impõe desafios de toda ordem ao modelo inaugurado na Grécia Antiga e aperfeiçoado ao longo dos séculos.

A orientação do Estado Moderno segundo os valores do liberalismo econômico subverte a representação política, de modo que o poder político passa a atender, precipuamente, os interesses das corporações econômicas hegemônicas. Assim, a classe política transforma-se em uma estrutura hierarquizada e de difícil permeabilidade a novas lideranças sociais. Da mesma forma, os partidos políticos revelam-se estruturas cada vez mais obsoletas e descoladas das reivindicações populares, gerando um amplo desestímulo social em relação à participação política e exercício de uma cidadania ativa. Além da descrença, há apatia no processo de controle social da gestão pública, ainda que se tenha observado uma proeminente criação de instrumentos de controle e transparência nas últimas duas décadas, especialmente no Brasil.

Assim, o Estado contemporâneo, especialmente o brasileiro, está diante da tarefa de estabelecer controles à atividade política, inserir os cidadãos nas práticas participativas e deliberativas, para além do modelo exclusivamente representativo, sob pena de esvaziamento das instituições e ruptura da ordem democrática, com a formação de grupos autoritários que buscam, por meio da coerção e amparados por discursos nacionalistas e populistas, dirimir os problemas estruturais que o Estado não tem conseguido atender.

Desde 1988 a Constituição Federal traz a possibilidade de exercício da democracia de forma direta, prevendo instrumentos como o plebiscito, o referendo e o projeto de lei de iniciativa popular. Contudo, tanto o plebiscito quanto o referendo, em âmbito nacional, foram utilizados raríssimas vezes na recente tradição democrática. O alto custo e a complexidade de organizar um sufrágio em um país de proporções continentais sempre obstaculizaram a difusão e utilização desses institutos. Em nível regional, tais instrumentos também foram pouco aproveitados e, até 2012, em nível local – representado pelos municípios – jamais se tinha utilizado essa prerrogativa.

Esse panorama muda, no entanto, a partir da edição da Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que estabeleceu diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantemente a eleições ordinárias, a serem realizadas no primeiro turno das eleições subsequentes à edição do

ato convocatório. Com isso, se faculta aos estados, municípios e União, por meio das assembleias legislativas, câmaras municipais e Congresso Nacional, observadas as disposições da Constituição Federal, da legislação federal e das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, quando for o caso, convocar plebiscitos ou referendos acerca de matérias consideradas de grande relevância, utilizando-se da estrutura eleitoral já estabelecida para as eleições, sem praticamente onerar a administração pública.

O problema de pesquisa, portanto, reside na seguinte questão: a edição da Resolução TSE nº 23.385/2012 faculta o desenvolvimento de uma cidadania ativa, diante de suas possibilidades e seus limites? Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar parte da evolução da cidadania no mundo e no Brasil, correlacionando-a com o direito de participação política diante de seus limites, possibilidades e desafios, abordando especificamente as potencialidades do uso da democracia semidireta no Brasil – plebiscito e referendo – a partir da Constituição Federal, da Lei nº 9.709/1998 e da Resolução TSE nº 23.385/2012.

Para responder ao problema, parte-se do método de abordagem dedutivo, sob a premissa de que a Resolução TSE nº 23.385/2012, ao simplificar o trâmite para inserção concomitante de consultas populares junto às eleições, tornando-o muito menos oneroso, faculta maior envolvimento dos cidadãos na reflexão e decisão acerca de temas sensíveis, seja em escala federal, estadual e, ineditamente, na esfera local, em que os cidadãos podem figurar no polo ativo, inclusive na proposição das consultas populares por meio do referendo e do plebiscito. Para tanto, o método de procedimento será o monográfico, enquanto a técnica de pesquisa será a bibliográfica.

Dentro dos objetivos específicos, o primeiro ponto do trabalho traz um apanhado histórico da formação do conceito de cidadania e o de participação política no mundo ocidental de forma geral e no Brasil, mais especificamente. A abordagem perpassa autores clássicos como Aristóteles e Rousseau, bem como autores contemporâneos como Jean-William Lapierre e Liszt Vieira, de modo a contextualizar a fundamentação dos direitos de participação política e delimitar a formação da cidadania no Estado contemporâneo.

O segundo ponto, por conseguinte, trata da evolução da cidadania e dos direitos de participação política no Brasil, abordando

os preceitos da Constituição Federal e da Lei nº 9.709/1998 que demonstram que o arcabouço constitucional e legislativo brasileiro, além da previsão expressa do princípio democrático, traz mecanismos que possibilitam sua efetivação e o exercício da democracia direta e semidireta como o plebiscito e o referendo. No entanto, ver-se-á que, apesar da pressuposição desses institutos, isso é insuficiente para possibilitar, por si só, um maior protagonismo da cidadania popular.

A última parte do trabalho traz, além da análise de alguns aspectos teóricos da democracia local e da importância da cidadania municipal, uma avaliação da Resolução TSE nº 23.385/2012 e das possibilidades que seu conteúdo traz ao fortalecimento da cidadania, considerando que ela abre a possibilidade de utilização de plebiscitos e referendos de âmbito local e não estabelece vedações à legitimidade ativa dos cidadãos, no sentido de propiciar à própria população, respeitadas as diretrizes da Lei Orgânica de cada município, a convocação das consultas populares, diferentemente do que ocorre com as esferas Federal e Estadual, convocadas exclusivamente pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas Estaduais.

### **Aspectos históricos da cidadania e legitimidade do poder político no Ocidente e no Brasil**

O conceito de cidadania é variável ao longo da história da humanidade e até hoje não há uma concepção que defina univocamente o termo. Aristóteles (2003) referia que o cidadão é aquele que participa da vida política, seja pelo exercício de funções deliberativas ou judiciais. Já em uma democracia, cidadão é aquele que pode governar e ser governado, alternadamente. Aristóteles (2003) também afirma que o conceito de cidadão pode variar segundo as diversas formas de governo, mas na melhor constituição ele é o homem que tem capacidade e vontade de ser governado e governar, vivendo uma vida de virtude.

Na Grécia Antiga, cada cidade tinha sua própria autonomia de Estado, e, assim, sua própria constituição, seus costumes, sua vocação produtiva e um corpo de cidadãos que decidiam os rumos da política. Assim, a cidade-estado grega era uma sociedade estabelecida na necessidade de interação social e política dos homens,

visando bem-estar individual e coletivo, afinal “o homem que não consegue viver em sociedade, ou que não necessita viver nela porque se basta a si mesmo, não faz parte da Cidade; por conseguinte, deve ser uma besta ou um deus” (Aristóteles, 2003, 57).

Para Aristóteles (2003), todo Estado é uma sociedade, contendo nela a esperança de um bem, seu princípio fundacional, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Para o filósofo grego, a cidade é a forma mais elevada de comunidade e tem como objetivo o bem mais elevado. A cidade é uma pluralidade cuja unidade deverá existir em decorrência da educação dos cidadãos, não podendo atingir a plenitude se ao menos uma de suas partes não consiga desfrutar da felicidade. A finalidade do Estado, portanto, não se resume apenas a viver juntos, mas sim a bem viver juntos, e é por tal motivo que se consolidou o Estado.

Sendo a cidade o núcleo social cuja felicidade e o bem viver são os objetivos, o homem, como parte integrante, é um animal cívico, mais social do que os outros animais que vivem juntos. A natureza concedeu ao homem apenas o dom da palavra, que não deve ser confundido com os sons da voz. Com isto, conclui-se que a sociabilidade humana é um pressuposto de sua natureza, sua associação visa o bem geral e a felicidade em última instância (Aristóteles, 2003).

Ao abordar as diferentes formas de governo possíveis em uma cidade-estado, Aristóteles (2003) refere que a democracia é uma forma de governo em que os homens nascidos livres constituem a maioria e exercem o poder soberano; de outro lado, se caracteriza como oligarquia aquela forma de governo em que os ricos e bem-nascidos constituem a minoria e exercem o poder soberano. Assim, é característica da democracia que todas as coisas sejam decididas por todos, sendo esse o tipo de igualdade que o povo deseja.

Rousseau (2002, 36), ao discorrer sobre a sociabilidade nata do homem e a fundamentação do contrato social, diz que foi a discordância dos interesses particulares que tornou necessária a fundação das sociedades e que a harmonia desses interesses a possibilitou. Foi necessário, então, buscar uma forma de sociedade que defendesse e protegesse “com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não

obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes” (Rousseau, 2002, 29).

A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava noutro tempo o nome de cidade, e hoje se chama república, ou corpo político, o qual é por seus membros chamado Estado quando é passivo, soberano se ativo, poder se o comparam a seus iguais. A respeito dos associados, tomam coletivamente o nome de povo, e chamam-se em particular cidadãos, como participantes da autoridade soberana, e vassallos, como submetidos às leis do Estado. (Rousseau, 2002, 30)

Essa soberania referida por Rousseau (2002) é o exercício da vontade geral, sendo inalienável, em que soberano é apenas um ser coletivo, apenas podendo ser representado por ele mesmo. O que se transmite é a titularidade do poder, mas não a vontade. Há, ainda, diferença entre a vontade de todos – vinculada ao interesse privado, mera soma de vontades particulares – e a vontade geral – que visa e considera apenas o bem comum.

Para Rousseau (2002), o Governo – ou suprema administração – é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o poder soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política, e se caracteriza pelo exercício legítimo do poder executivo. Em relação ao governo democrático, Rousseau (2002, 82) ressalva que não há governo que esteja tão a mercê das guerras civis e das agitações internas quanto o democrático ou popular, porque “não há nenhum outro [governo] que tenda de maneira tão forte e contínua a mudar de forma, nem que exija mais vigilância e coragem para ser mantido”.

Diferentemente da visão aristotélica e rousseauniana acerca da sociabilidade humana, Lapierre (2014, 93, tradução nossa) diz que a espécie humana “só pode sobreviver em grupos sociais. Os indivíduos humanos não nascem instintivamente aptos para viver assim; são capazes de desejos e de comportamentos contrários às exigências da vida social”.

Lapierre (2014) afirma que dizer que o homem está instintivamente inclinado a viver com seus semelhantes, com observância das regras do jogo inscritas no seu patrimônio genético ancestral,



é diferente de afirmar que o homem está destinado, por natureza (ou por uma divindade), a viver com seus semelhantes nas relações sociais conforme a ordem universal da razão e da justiça e com prudência. Não há como deduzir uma afirmação da outra. Um ser humano somente se converte em um sujeito sociável por meio de um processo de socialização e de educação que não reprime nem extirpa por completo os impulsos antissociais. A sociabilidade humana, portanto, é um processo convencional e educacional e não inerente ao ser humano.

Em relação à legitimidade do poder político, Lapierre (2014, 147-8) considera a ação coletiva a gênese do vínculo social, em que o poder político estabelece as regras de convivência de uma sociedade. A fundamentação da sua existência, no entanto, difere de acordo com a época e o autor. Thomas Hobbes, na obra *O Leviatã* (2003), considerava a segurança individual a razão da existência do poder político e da origem do contrato social, possivelmente em decorrência de sua própria experiência contemporânea em meio à guerra civil e à revolução na Inglaterra. Mas qual será a ação coletiva que dará um sentido às leis e ao poder político no século XXI?

A pós-modernidade é um indicativo da crise de sentido nas sociedades contemporâneas, cuja manifestação se dá pela incerteza diante das formas de ação coletiva e de organização política que poderiam continuar justificando razoavelmente as regras do jogo/contrato social. Há tentativas de oferecer uma resposta: a lógica do neoliberalismo, sob o comando dos Estados Unidos, se funda na realização do crescimento econômico mundial através do livre comércio (Lapierre, 2014, 171-2).

O estado de natureza referido por Rousseau está mais próximo à descrição de Hobbes que a de John Locke. Para ele, os homens seriam movidos pelo “instinto”, por um “impulso físico” e gozariam de um “direito de apetite” sem limites; sua vida é semelhante à de uma “besta estúpida e obtusa”. O que os torna homens, dignos desse nome, é sua entrada ao estado de sociabilidade, do contrato social. Na obra desses três filósofos, está claro que o relato da passagem do estado de natureza ao estado social – por meio do contrato social – não é uma conclusão racional, de dedução lógica, mas uma criação imaginária, fora de todo vínculo e de todo tempo determinado: funda-se em um mito (Lapierre, 2014, 263-5).

No entanto, afirmar que a fundamentação de legitimidade do poder político é sempre mítica, baseada em lendas e que advém do imaginário social, não implica, de modo algum, que todos os mitos sejam equivalentes do ponto de vista moral. O que a moral exige da política é que os poderes instituídos que legislam, governam e julgam sejam eficazmente justos (Lapierre, 2014, 275-7).

Em relação à cidadania, pode-se afirmar que o liberalismo contribuiu significativamente para a formação da ideia de uma cidadania universal, evidenciada pelo dogma de que “todas as pessoas nascem livres e iguais”. Entretanto, o ideário liberal reduziu a cidadania a um mero status legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado (liberdade negativa). Para o liberalismo a cooperação na sociedade tem o objetivo único de prosperidade individual, não reconhecendo a ideia de consciência pública, atividade cívica e tampouco de participação política em uma comunidade de iguais (Vieira, 2001, 71). Assim, o “indivíduo tornou-se o pilar do liberalismo e do contratualismo, concepções que alicerçam as democracias representativas modernas” (Schmidt, 2017, 15).

A crise de legitimidade do Estado contemporâneo revela, em última instância, a crise da democracia representativa parlamentar clássica evidenciada pelo fato de que os cidadãos não se reconhecem mais nas instituições oficiais, cujo dogma do positivismo legal e monismo jurídico se revelam absolutamente insuficientes para dar conta das demandas sociais e da resolução dos conflitos de uma sociedade plural, multicultural e segmentada por classes sociais.

Na modernidade, a praça perdeu a condição de elemento central da experiência societária e o povo deixou de existir na dimensão de agora, sendo substituído pela maioria eleitoral do sistema representativo. Os bens públicos (no sentido de coletivos) são centralizados no Estado, a fonte do direito são as leis representativas do Parlamento e a república – antes *res populi* – agora é simplesmente forma de governo. Este modelo entrou em crise com a magnitude dos conflitos coletivos, para os quais ele não tem solução, fazendo ressurgir, então, a velha feição do município romano (Pillati, 2011, 707-8).

Vieira (2001) aponta a cidadania republicana como contraponto à cidadania liberal, cuja vantagem está em enaltecer a importância da participação política e conferir papel central à inserção do

indivíduo em uma comunidade política. No entanto, conceber uma comunidade política de forma compatível com a democracia moderna e o pluralismo envolve uma profunda reforma democrática do Estado. Essa reforma deve englobar, necessariamente, a existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos estatais como ferramenta de institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais, a exemplo de países que já contam com a participação de representantes do governo e sociedade civil em conselhos para a elaboração de políticas públicas, bem como o funcionamento de câmaras setoriais de negociação e orçamento participativo no plano local, de modo a envolver sempre os atores interessados e autoridades governamentais.

Há que se enfatizar que no modelo de democracia representativa os partidos políticos se voltam para a conquista e preservação do poder, revelando uma “crescente profissionalização da política e comercialização de campanhas eleitorais”, fato que aprofunda o distanciamento entre representantes e representados. Frente a esse panorama, “são as associações, organizações e movimentos da sociedade civil que irrigam com suas reivindicações a esfera pública, contrapondo-se ao poder da mídia, do governo e do mercado” (Vieira, 2001, 86).

Assim, o modelo de cidadania configurado pela democracia representativa formal não contempla a integralidade das múltiplas e complexas demandas sociais da sociedade contemporânea. Seja em decorrência da crise de representatividade das instituições estatais, seja pela falta de legitimidade das ações estatais no âmbito das políticas públicas levadas a cabo por seus órgãos, se constata um déficit de legitimação das decisões públicas, cujo único pressuposto de validade, atualmente, é a observância dos requisitos formais do processo legislativo.

a ideia de constituir a cidade contemporânea implica reconhecer que seu núcleo fundamental é a cidadania, enquanto o sujeito coletivo do social, e não meramente o cidadão, categoria individual liberal-burguesa; eis que tratar da cidade a partir da cidadania, ao menos pra nós, significa contar com a cidade como um resultado de um processo permanente de construção de momentos e de instâncias de civilização voltadas para todos os cidadãos e suas representações – reais e simbólicas. (Leal, 2003, 65-6).

Em que pese o modelo de representação política vigente, na maior parte do ocidente, ter sido sempre alvo de críticas e contestações, essas críticas tinham como finalidade evidenciar a distância entre os representantes e representados, buscando um modelo que apresentasse uma conexão mais estreita entre mandantes e mandatários. No panorama atual, contudo, uma gama de transformações ocorridas no Estado e na sociedade foi capaz de tornar mais evidente uma série de problemas relativos à concepção tradicional de representação política. No Brasil o panorama não é diferente, pois se observa que na maioria dos países de democracia liberal ou neoliberal “o sistema de representação político-institucional vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa na abstenção eleitoral, na apatia e não participação político-social, bem como nos baixos índices de filiação partidária” (Leal, 2006, 32).

Assim, no transcorrer da democracia representativa, evidenciou-se uma tendência dos partidos políticos monopolizarem a ação política, implicando em uma composição de oligarquias a partir de comitês dirigentes altamente burocratizados e distantes dos anseios sociais. Além disso, há de se levar em conta ainda a forte presença do poder econômico e a influência de interesses de grupos específicos sobre os partidos políticos, que acabam desfigurando a representação política e desviando-a bruscamente da vontade popular (Bobbio, 1961, 61).

A relevância da cidade e do poder local como espaço público passível de aprofundamento da cidadania e da participação democrática impinge a análise dos elementos constitucionais fáticos que podem fornecer o substrato ideal para uma valorização da autonomia local coadunada a uma cidadania ativa e corresponsável pela concretização dos princípios constitucionais. A partir disso, no ponto seguinte veremos como se deu o desenvolvimento, em linhas gerais, da cidadania e dos direitos de participação política ao longo da história, no Brasil, e como a Constituição Federal e a Lei nº 9.709/1998 disciplinam os institutos de consulta popular como o plebiscito e o referendo, bem como suas possibilidades e seus limites ao desenvolvimento pleno de uma cidadania ativa no campo da democracia semidireta.

## **Cidadania e Direito de Participação Política na Ordem Jurídica Brasileira**

Marshall é o primeiro sociólogo a fazer uma análise aprofundada dos diferentes aspectos da cidadania, tendo estabelecido uma divisão no seu conceito em três partes, de maneira que tal divisão se deu mais pela relevância histórica do que lógica, eis que a cidadania, segundo Marshall (1967, 62), consiste nos elementos civil, político e social.

Para Marshall (1967, 64), o elemento civil é “composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir os contratos válidos e o direito à justiça”. O elemento civil nada mais é do que os direitos de primeira dimensão (ou liberdades individuais), que são os ligados ao valor da liberdade. São direitos individuais com caráter negativo por exigirem diretamente uma abstenção do Estado, seu principal destinatário.

Já o elemento político pode ser entendido como o direito de participar nos atos de exercício do poder político, como membro de organismo (partido) de autoridade política, ou como simples eleitor dos membros de determinado organismo. O parlamento, os conselhos e o governo local seriam as instituições correspondentes. Segundo Marshall (1967, 69) o período de formação dos direitos políticos se deu no início do século XIX, quando os direitos civis referentes às liberdades individuais já estavam consolidados e já dotavam de uma razoável substância e densidade para justificar o aparecimento de um “status geral de cidadania” eis ainda que os direitos políticos não consistiram na criação de novos direitos para integrar o “status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população”.

Por fim, o elemento social diz respeito a tudo que passa desde o direito mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar substancialmente na totalidade da “herança social e levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, 80). Ainda, explica Marshall (1967) que os direitos sociais tiveram sua fonte originada da participação nas comunidades locais e nas associações fundacionais e que, posteriormente, foi sendo substituída de forma gradativa pela *Poor Law* e um sistema de regulamentação de salários de plano

nacional e administrado de forma local. Seu período histórico se dá, em parte, junto com a implementação dos direitos políticos, entre o final do século XIX e início do século XX. Para o autor, as desigualdades não são fruto de falhas nos direitos civis, mas, na ausência de direitos sociais (Marshall, 1967, 80).

Já a cidadania brasileira, especialmente sob o viés político, é extremamente recente. No Brasil colônia, sequer existia uma república. Os direitos civis que existiam eram atinentes a uma minoria e os direitos políticos eram destinados a pouquíssimos. Não havia a noção de direitos sociais ainda, toda a assistência social ficava a cargo da Igreja e de particulares. Houve manifestações cívicas durante a Colônia – embora raríssimas –, que, com exceção das revoltas escravas – da qual se destaca a de Palmares, esmagada por particulares por ordem e pagamento do governo – quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial (Carvalho, 2016, 23-4).

O patrimonialismo sempre foi a marca da institucionalidade brasileira, embora esteja presente em todas as sociedades onde a distribuição de riqueza e poder são desiguais. Portanto, a análise do patrimonialismo brasileiro não deve remeter a um fenômeno folclórico de um país “atrasado”, mas deve permitir avançar na compreensão de uma característica presente em todas as sociedades contemporâneas. Sorj (2000, 13) refere que uma das particularidades do moderno patrimonialismo brasileiro consiste na sua associação com uma extrema desigualdade social, bem como da impunidade de suas elites e com o descaso com os setores mais pobres da população.

Sorj (2000, 14) afirma que é por meio da reprodução da desigualdade social e da impunidade que o patrimonialismo entra em conflito com uma sociedade que tem avançado no processo de individualização e integração dos valores de cidadania e de um estado de bem-estar social.

Com a independência do Brasil, a Constituição outorgada de 1824 regulou os direitos políticos, definindo quem teria direito de votar e de ser votado, sendo considerada, na época, uma constituição muito liberal. Estavam habilitados a votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis, sendo obrigatório, para aqueles cidadãos qualificados, o voto. As mulheres não votavam, e os escravos, que não eram considerados

cidadãos, tampouco. A limitação de idade era flexível e comportava exceções, caindo para 21 anos no caso dos chefes de família, oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, e todos os que tivessem, em geral, independência econômica (Carvalho, 2016, 29).

Nesse período, a maioria dos cidadãos do novo país não havia experimentado o voto durante o período colonial e também não tinha noção do que seria um governo representativo, ou do significado do sufrágio e da escolha de alguém como representante político. Esse entendimento estava restrito a uma ínfima parte da população urbana. O voto teve um sentido completamente diverso do almejado imaginado pelos legisladores, pois, não se tratava do exercício do autogoverno ou do direito de participação na vida política do país, mas, de uma ação estritamente imbricada com as lutas locais. Assim, o votante não agia como parte de uma sociedade política ou de um partido, mas como dependente de um chefe local, ao qual sua obediência e fidelidade variavam. “O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro” (Carvalho, 2016, 35).

Já em 1881, uma lei introduziu o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições, acabando, por conseguinte, com a figura dos votantes, transformando todos em apenas eleitores<sup>1</sup>. No entanto, ao mesmo tempo, tal lei passava para 200 mil-réis a exigência de renda, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo. A justificativa implícita era evidente: apenas 15% da população eram alfabetizados; O número sobe para 20% se considerarmos apenas a população masculina. Apenas com essas alterações, se excluía sumariamente cerca de 80% da população masculina do direito de voto. O desfecho logo se percebeu nas estatísticas eleitorais: em 1872, houve mais de um milhão de votantes,

---

1. Ao tratar dos direitos políticos, a Constituição de 1824 diferenciou os cidadãos ativos entre votantes e eleitores. Na primeira categoria figuravam os homens livres e libertos com renda mínima de 100 mil-réis e que podiam atuar no processo político pelo voto nas eleições primárias, ao passo que na segunda a participação dos libertos era vetada e apenas os homens livres e com renda superior a 200 mil-réis podiam ser eleitores, habilitados a votar na eleição secundária e a se eleger para cargos representativos (Carvalho, 2006, 39).

correspondendo a 13% da população livre, na época. Já em 1886, votaram nas eleições parlamentares pouco mais de 100 mil eleitores, ou 0,8% da população total, representando um corte de quase 90% do eleitorado. Tal fato ia à contramão da tendência dos países europeus, na direção de ampliação dos direitos políticos (Carvalho, 2016, 36-9).

Com o advento da Constituição Republicana de 1891, eliminou-se a exigência da renda de 200 mil-réis. No entanto, o principal obstáculo ao exercício do voto – a exigência de alfabetização – foi mantida. Permaneciam sem direito a voto as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas. Não é, então, de estranhar que o número de votantes tenha permanecido baixo. Assim, “na primeira eleição popular para a presidência da República, em 1894, votaram 2,2% da população. Na última eleição presidencial da Primeira República, em 1930, quando o voto universal, inclusive feminino, já fora adotado pela maioria dos países europeus, votaram no Brasil 5,6% da população.” (Carvalho, 2016, 40).

A Primeira República, que perdura de 1889 a 1930, não instaurou grandes inovações no espectro político, contudo, introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos. Os presidentes dos estados, chamados de províncias, passaram a ser eleitos pela população. A descentralização possuía o mérito de aproximar o governo da população, por meio da eleição de presidentes de estado e prefeitos. No entanto essa aproximação ficou restrita às elites locais. A descentralização também propiciou a formação de oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos. Tais alianças, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, permitiu a manutenção do controle da política nacional até 1930, ao que ficou conhecida como política do café com leite. Até 1930, o Brasil não havia experimentado grandes reivindicações oriundas de movimentos populares clamando por maior participação eleitoral. Vale lembrar a exceção do movimento pelo voto feminino, que acabou sendo introduzido após a revolução de 1930, embora não constasse no programa dos revolucionários (Carvalho, 2016).

O ano de 1930 pode ser considerado um marco na história do Brasil, diante da aceleração das mudanças sociais e políticas. Há um acentuado avanço dos direitos sociais, com a criação, por exemplo, de um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.



Posteriormente, há uma profusão de legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse marco, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos acentuados problemas financeiros e gerenciais que permeavam sua devida implementação. Já no campo dos direitos políticos, a evolução foi mais complexa e lenta, tendo o país adentrado em uma fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos (Carvalho, 2016, 87).

Apesar do período entre 1930 e 1945 ter sido de boa expansão da legislação social, sua inserção foi marcada por um ambiente de baixa ou nula participação política, com deficiente vigência dos direitos civis. Tal “vício de origem” e o modo como foram distribuídos os benefícios sociais colocam em xeque sua definição enquanto conquista democrática, e comprometeram, em parte, sua contribuição para o desenvolvimento e amadurecimento de uma cidadania ativa. Já com o advento da Constituição de 1946, não houve alterações significativas quanto às conquistas sociais, tendo garantido os direitos civis e políticos tradicionais. Até 1964, ano do golpe militar, houve liberdade de imprensa e de organização política, com eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores, apesar das turbulações. (Carvalho, 2016).

Na história brasileira a cidadania se desenvolveu de maneira não uniforme, onde os direitos sociais foram conquistados – ou outorgados – antes da realização plena do elemento político da cidadania; tais direitos foram criados na era Vargas como alternativa para diminuir a crescente pressão popular e cooptar os sindicatos. Os direitos sociais, assim, não foram conquistados por meio de reivindicações sociais e lutas entre o proletariado e a classe política e os donos de corporações, mas como moeda de troca e estratégia populista do governo de Vargas.

Após o suicídio de Vargas sucederam-se dez anos de acirrada luta política que poderiam ter corroborado com uma consolidação democrática, mas acabou por impor uma derrota aos herdeiros de Vargas ao primeiro experimento democrático da história do país. A exemplo de 1937, o notável aumento da participação política levou, em 1964, a uma reação defensiva e a introdução de mais um regime ditatorial, com restrição severa dos direitos civis e políticos, sob repressão policial e violência (Carvalho, 2016).

Sorj (2000, 28) afirma que a cidadania no Brasil continuará a ser mais uma utopia que um conceito descritivo se as condições de igualdade social não forem cumpridas, especialmente em termos de acesso a bens coletivos, como educação, emprego e previdência, e que os mais diversos fatores conspiram historicamente contra a consolidação de partidos representativos dos setores mais pobres da população. Desde a falta de tradição camponesa às mobilidades social e espacial da população e uma fronteira em expansão, passando pelas tradições patrimonialistas e corporativas, e a heterogeneidade social.

É somente com a constituinte de 1988, denominada popular e simbolicamente como “Constituição Cidadã”, que abarca a constituição mais liberal e democrática da História do Brasil é que se finda o período ditatorial. Em 1989, ocorre a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960. É somente a partir da Constituição de 1988 que o obstáculo ainda pendente é superado e é instituída a universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. (Carvalho, 2016, 200).

A possibilidade de interferência direta da sociedade na criação legislativa foi amplamente reconhecida na Constituição Federal de 1988, mediante previsão dos mecanismos de democracia semi-direta<sup>2</sup> e de democracia participativa. A utilização de plebiscitos, referendos e iniciativa popular, no processo legislativo, são alguns desses instrumentos, estando previstos no art. 14 que prevê que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (Brasil, 1988). É a lei federal 9.709/1998 que traz a conceituação destes mecanismos:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

- 
2. CF, 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. [...]. (Brasil, 1988)

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição (Brasil, 1998).

Plebiscito e referendo são instrumentos da democracia semidireta, em que é realizada uma consulta ao povo para que este se manifeste acerca de matéria de relevância para a nação – ou para o Estado ou município – em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Há uma distinção básica entre eles: o *plebiscito* é o instrumento de consulta popular convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto a ser decidido, ao passo que o *referendo* é convocado posteriormente, cabendo aos eleitores ratificar ou rejeitar a proposta.

A Lei nº 9.709 estabelece, entre outras coisas, que nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 3º do art. 18 da Constituição – incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados – o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica. Ou seja, apesar da decisão do eleitorado ser soberana e vinculativa, tal instrumento não é autoconvocado pela população interessada, ou seja, para que se verifique a vontade popular, é necessário que haja um decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem uma das Casas do Congresso Nacional.

O mesmo ocorre no caso do plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, cuja convocação se dá via Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual. A lei peca por não trazer mais detalhes sobre os plebiscitos e referendos de escala regional e local, restringindo-se a estatuir, em seu artigo 6º, que nas outras questões, de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios “o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica” (Brasil, 1998).

Na história recente, pós Constituição Federal de 1988, houve a realização de um plebiscito e um referendo de escala nacional e um plebiscito de escala regional. Em abril de 1993, o plebiscito nacional questionava os cidadãos brasileiros sobre a forma de governo – monarquia ou república – e sobre o sistema de governo – parlamentarismo ou presidencialismo. O resultado do pleito consolidou a forma e o sistema de governo contemporâneo.

Já em outubro de 2005 foi realizado o primeiro referendo da história do país, que se tratava sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições. O foco da consulta era sobre a alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/2003 – que tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição no território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. O novo texto da lei teria impacto sobre a indústria de armas do país e sobre a sociedade em geral, portanto, os cidadãos foram consultados sobre a alteração. O referendo acabou por resultar na rejeição da alteração da lei embora, posteriormente, parte das exigências para requerimento de posse e porte de armas e munições tenha se mantido mais rigorosa do que o contexto anterior.

Em escala regional, o histórico é ainda mais tímido: Apenas o Estado do Pará, em 2011, realizou um plebiscito consultando a população sobre a possibilidade de desmembramento da unidade federativa e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós. Os paraenses optaram por manter o estado do Pará com o território original.

No ano em que a Constituição Federal completa 30 anos, no maior período democrático já presenciado no país, apenas um referendo e um plebiscito de abrangência nacional<sup>3</sup> e um de escala regional<sup>4</sup> foram realizados, o que desvela um baixíssimo interesse de promover esses instrumentos da democracia semidireta. A razão de tal fato pode ser apontada por dois fatores importantes: a falta de legitimidade ativa dos cidadãos para propor esse tipo de consulta popular, no âmbito nacional e regional; e o alto custo e complexidade que envolve a realização de um pleito, especialmente de

- 
3. Que consultou o sistema de governo a ser adotado no Brasil, entre presidencialismo, parlamentarismo e monarquia, em 1993.
  4. Questionava sobre o desmembramento do Estado do Pará, formando mais três estados (Pará, Carajás e Tapajós), realizado em 2011.

escala nacional, em um país com a dimensão territorial e populacional do Brasil.

O primeiro fator certamente foi uma falha do constituinte e do legislador ordinário, ao não prever a possibilidade de convocação de um plebiscito ou referendo a partir da mobilização de um percentual do eleitorado nacional ou regional, a exemplo do que ocorre com o projeto de lei de iniciativa popular. O poder popular foi restringido do princípio democrático, já que se tornou cargo exclusivo das Casas do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas convocar tais modalidades de consulta por meio de decreto legislativo.

Já o segundo fator, referente ao alto custo e complexidade logística e operacional para se realizar uma consulta popular de grande magnitude, obteve uma mudança paradigmática importante no ano de 2012, que teria o condão de alavancar a utilização, em mais larga escala, dos dois instrumentos de consulta popular: trata-se da Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral e que estabelece que toda consulta popular será realizada por sufrágio universal e voto direto e secreto, concomitantemente com o primeiro turno das eleições ordinárias subsequentes à edição do ato convocatório. Isso significa dizer que, existindo uma ou mais consultas populares, na modalidade de plebiscito ou referendo, utilizará toda a estrutura previamente organizada para a realização dos pleitos eleitorais, a cada dois anos.

Essa inovação termina com o principal empecilho ao uso de forma mais recorrente desses institutos, ou, ao menos, com a retórica utilizada para sua baixa utilização. No último ponto será analisado o potencial emancipatório que essa resolução tem no âmbito local, ou seja, nos municípios. Isso porque, diferentemente das consultas de âmbito nacional e estadual, nada impede que o legislativo municipal, seguindo sua lei orgânica municipal, conceda legitimidade ativa para os cidadãos proporem tais modalidades de consulta popular, a exemplo do que ocorre com o projeto de iniciativa popular.

## **A Resolução N° 23.385/2012-TSE e a Viabilidade do Fortalecimento da Democracia Local**

Bobbio (1986) refere que a democracia pode ser entendida como a contraposição a todas as formas de governo autocrático, uma forma de governo cujas características englobariam um conjunto de regras fundamentais que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Assim, para que uma decisão possa ser tomada por indivíduos – sejam eles apenas um, poucos, muitos ou todos – e seja aceita como decisão coletiva, seria preciso que ela fosse tomada com base em regras – escritas ou consuetudinárias – que estabeleçam quais indivíduos estão autorizados a tomar as decisões vinculativas para todos os membros do grupo e à base de quais procedimentos.

Para Bobbio (1986, 21) é indispensável, ainda, uma terceira condição: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. Desse modo, para a concretização dessa condição, é necessário que sejam garantidos aos que são chamados a decidir, os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação e demais. A crise da democracia representativa e de legitimidade institucional evidencia a falta de alternativas reais, por parte dos cidadãos, fato que só pode ser superado pela reativação do espaço público de participação e pela instituição de uma nova lógica de gestão pública, voltado ao espaço local e com alargamento da base de tomada de decisão.

Há de se referir que mesmo com a crise do modelo do *Welfare State*, o Estado contemporâneo tem assumido novas funções institucionais, dentre as quais se destaca a indução e a regulação do desenvolvimento por meio de estratégias inovadoras e democráticas, partilhando parte de suas responsabilidades com a sociedade. Esse novo formato institucional de atuação leva o Estado a instaurar uma nova relação com a sociedade civil, baseada, fundamentalmente, nos direitos de participação política e no desenvolvimento de instrumentos que possibilitem o exercício efetivo dessa participação (Leal, 2005).

No Brasil vige ainda um modelo liberal obtuso, consubstanciado na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional e cuja

estratégia reside na estadualização do coletivo, na democracia indireta, no governo representativo e no voluntarismo estatal, caracterizando uma estrutura jurídica destinada à apropriação privada dos recursos naturais e do patrimônio coletivo. Paralelamente a esse velho direito, de cunho civilista e privatístico, consta também na Constituição as linhas gerais de um novo Brasil, que embora dotado de instrumentos e garantias constitucionais, resiste em avançar e se desenvolver, preso sob a influência da força do velho modelo, ainda profundamente encravado na cultura dos brasileiros. É precisamente esse novo direito que representa “a República Participativa, em que o povo constitucional<sup>5</sup> tem um grande papel a desempenhar, no resgate do coletivo e do efetivo controle social” (Pillati, 2007, 118).

Com a República Participativa, os direitos fundamentais desabrocham em normas de procedimento; ao lado do arbítrio individual da propriedade comum, os procedimentos das propriedades especiais e da função social; ao lado do processo administrativo autocrático, o participativo; ao lado do processo judicial tradicional, também os procedimentos de democratização da jurisdição. (Pillati, 2011, 714)

É por meio da participação política que as pessoas inseridas nas comunidades e as comunidades inseridas na sociedade mostram o seu comprometimento em prol da organização social e econômica, atuando e participando das decisões que afetam a coletividade, dentre temas que perpassam a segurança pública, os direitos pessoais e coletivos, a justiça social, o desenvolvimento econômico e demais assuntos comuns, de acordo com as tradições culturais de cada sociedade (Gorczewski, 2010, 3019).

Contudo, a realização da cidadania implica a reativação da esfera pública, onde os indivíduos podem agir coletivamente e se debruçar sobre deliberações comuns acerca da integralidade dos temas referentes à comunidade política. A prática da cidadania

---

5. Pillati (2007, 107) utiliza a expressão “povo constitucional”, cuja formulação é de Paulo Bonavides, referindo-se à importância do povo brasileiro na República Participativa, como protagonista da positivação do direito coletivo mediante o exercício dos instrumentos diretos de participação assegurados pela Constituição de 1988.

contribui para a formação da identidade política calcada em valores de solidariedade, autonomia e reconhecimento da diferença. A cidadania participativa é essencial para a promoção de uma ação política efetiva, crucial para a expansão da opinião política e falseamento de nossos julgamentos (Vieira, 2001, 72-3).

Desse modo, a esfera pública figura como elemento essencial para a legitimação democrática, se encontrando inserida entre o Estado e a sociedade. Ela se consubstancia, ou ao menos deveria, como o espaço de comunicação de ideias e projetos que emanam da sociedade e são voltados ao centro decisório das instituições estatais. A esfera pública se revela como um componente essencial da organização sociopolítica por ser justamente o espaço onde as pessoas reúnem-se como cidadãos, expressando e articulando sua visão autônoma com a finalidade de influenciar as instituições políticas da sociedade. A sociedade civil é a expressão organizada dessas visões e a relação entre ela e o Estado é a base da democracia. Sem a presença efetiva de uma sociedade civil capaz de estruturar e canalizar o debate cidadão sobre diversas ideias e interesses conflitantes, o Estado se afasta de seus objetivos. (Castells, 2008)

Cabe ressaltar que os plebiscitos, referendos, consultas populares adquirem, no plano local, a qualidade de instrumento de exercício de direito, diversamente do que se apresentam os mesmos instrumentos no âmbito da política nacional. Na esfera municipal e nas discussões do plano diretor o plebiscito e o referendo não se consubstanciam para averiguar a voz de uma maioria, mas atuam como complemento de um processo participativo democrático nas questões locais concretas. Na esfera local, esses instrumentos participativos não sofrem das restrições da lei n. 9.709/1998, por se tratar da “soberania popular dos municípios, em competência estrita, e não de questões do âmbito representativo nacional” (Pillati, 2011, 715).

Ou seja, se verifica, no espaço local, um espaço muito propício para a difusão e popularização dos instrumentos de consulta popular. A exemplo da restrição da lei 9.709/1998, a resolução 23.385/2012-TSE ratifica que a consulta popular destinada à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de municípios deve ser convocada pela Assembleia Legislativa, em conformidade com a legislação federal e estadual, e faz a ressalva de que no tocante às demais questões, de competência dos estados, do Distrito



Federal e dos municípios, as consultas populares serão convocadas em conformidade, respectivamente, com a Constituição estadual e com a Lei Orgânica.

No entanto, é somente no espaço local, no âmbito nos municípios, que se verifica a possibilidade de legitimidade ativa para convocação de plebiscitos e referendos, caso haja previsão na Lei Orgânica. Um exemplo, também verificado em uma série de leis orgânicas municipais, é o disposto no Art. 31 da Lei Orgânica do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul:

Art. 31 – A participação popular, no processo legislativo, será exercida através de:

- I – referendo popular;
- II – iniciativa popular;
- III – emenda à Lei Orgânica.

§ 1º – Dentro dos limites constitucionais, e via requerimento de, no mínimo, um por cento dos eleitores cadastrados no Município, a mesa da Câmara Municipal determinará a realização de referendo popular, iniciativa popular e emenda à lei Orgânica que poderão versar sobre quaisquer assuntos.

Note-se que a falta do vocábulo “plebiscito” é mera imprecisão léxica ou opção do legislador, pois o mesmo poderia ter colocado o plebiscito como instrumento de participação popular passível de convocação por parte da cidadania local, visto que a mesma Lei Orgânica prevê a realização de plebiscito como forma de soberania popular também no seu artigo 28<sup>6</sup>. Ou seja, nesse caso a Lei Orgânica concedeu legitimidade ativa para os municípios apenas para o referendo, o projeto de lei de iniciativa popular e emenda à

---

6. Lei Orgânica Municipal do Rio Grande: Art. 28 – O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

Parágrafo Único – A soberania popular manifesta-se quando a todos são asseguradas condições dignas de existência, e será exercida:

- I – pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos;
- II – *pelo plebiscito*;
- III – pelo referendo;

lei orgânica, mediante requerimento de um por cento dos eleitores cadastrados.

A inovação trazida pela Resolução 23.385/2012-TSE facilita o processo para que os municípios ou os cidadãos pleiteiem as modalidades de consulta pública sobre temas considerados relevantes, pois tanto o plebiscito quanto o referendo utilizam praticamente a mesma estrutura já disponibilizada nos processos eleitorais regulares, o que possibilita maior envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão pública, para além da mera escolha de representantes, com custos reduzidos para o erário.

Logo no primeiro ano de vigência da Resolução 23.385/2012-TSE, os eleitores do município de Campinas, em São Paulo, além da escolha de representantes no pleito de 2012, concomitantemente ao restante do país, também votaram em um plebiscito municipal, optando entre o “sim” ou “não” à proposta de transformação de duas regiões do município em distritos administrativos. Pela primeira vez, a cidadania local exerce o poder de decisão de conteúdo material, em um pleito, além do mero aspecto formal da escolha de representantes, cujo mandato não é vinculativo. (Brasil, 2018)

Entretanto, apesar do notável potencial de desenvolvimento de uma cidadania ativa a partir da referida resolução, especialmente no âmbito local, a profusão destes instrumentos de consulta popular ainda é baixíssima<sup>7</sup>. É evidente que não basta um corpo de leis com instrumentos de participação e mecanismos de controle social, como se vê abundantemente no ordenamento jurídico brasileiro, sem a devida apropriação pelos cidadãos.

A resolução n° 23.385/2012-TSE sem dúvida teve o mérito de unificar as datas dos pleitos concomitantemente às consultas populares, reduzindo sobremaneira os custos e a complexidade de realização dos mesmos, além de não ter colocado restrições do número de consultas que podem ser em um único pleito. Outro aspecto interessante é que, independente da abrangência do pleito, poderão ser realizados plebiscitos e referendos de quaisquer escalas. Um pleito

---

7. Porém, quanto ao referendo, este é diferente da realidade de Portugal, eis que, verificando no Tribunal Constitucional português, os referendos locais passam por controle de constitucionalidade preventivo, em que, por exemplo, entre os anos de 2012 e 2013 se verificou que dez referendos locais foram avaliados por esse Tribunal. (PORTUGAL, 2018).

municipal, por exemplo, pode ser realizado conjuntamente com um plebiscito de escala nacional, desde que convocado por um terço de qualquer das casas do Congresso Nacional.

Um dos desafios pendentes à consolidação de uma cidadania ativa, especialmente no âmbito local, é justamente a apropriação desses instrumentos por parte da população – o estabelecimento de um diálogo permanente com o poder público por meio dos instrumentos de democracia semidireta e direta. Não há alternativa, sob o viés democrático, de superação da crise de legitimidade senão mediante a participação efetiva dos atores sociais no processo de construção das decisões públicas e na formação de uma gestão pública compartilhada. A possibilidade de legitimação ativa da cidadania, no âmbito local, é uma ferramenta que deve ser amplamente utilizada, ainda que a possibilidade de seu uso só se possa concretizar a cada dois anos. Para a recente democracia brasileira, após tantos episódios conturbados entre avanços e retrocessos, cabe também aos criar visibilidade e difundir esses instrumentos emancipatórios e fortalecedores de uma cidadania ativa e responsável.

## **Conclusão**

O problema de pesquisa do trabalho questionava a possível contribuição da Resolução TSE nº 23.385/2012 para o desenvolvimento de uma cidadania ativa, diante de seus limites e possibilidades aventados. Como resposta ao problema, partiu-se da premissa de que a Resolução TSE nº 23.385/2012, ao simplificar o trâmite para inserção concomitante das consultas populares junto às eleições, tornando-as muito menos onerosas, facultava um envolvimento maior da cidadania na reflexão e decisão acerca de temas de relevância e interesse de âmbito nacional, regional e local.

Assim, o objetivo geral do trabalho consistiu em analisar parte da evolução dos direitos de participação política e formação da cidadania no ocidente e no Brasil, correlacionando-a, ao final, às possibilidades do uso da democracia semidireta no Brasil – plebiscito e referendo – a partir da Constituição Federal, da Lei nº 9.709/1998 e da Resolução TSE nº 23.385/2012.

Desse modo, o primeiro ponto do trabalho consistiu em traçar o histórico da formação do conceito de cidadania e da participação política no mundo ocidental, de forma geral, e no Brasil, mais

especificamente. A abordagem perpassou por conceitos de alguns autores clássicos como Aristóteles e Rousseau, bem como autores contemporâneos como Jean-Willian Lapierre e Thomas Marshall, de modo a contextualizar a fundamentação dos direitos de participação política e delimitar a formação da cidadania no Estado contemporâneo.

Na segunda parte tratou-se da evolução da cidadania e dos direitos de participação política no Brasil, abordando-se os pontos da Constituição Federal e da Lei nº 9.709/1998 que denotam que o ordenamento jurídico brasileiro, além da previsão expressa do princípio democrático, é permeado de instrumentos que possibilitam sua efetivação e o exercício da democracia direta e semidireta como o plebiscito e o referendo. No entanto, restou claro, diante da ínfima utilização desses instrumentos em quase 30 anos de Constituição Federal, que sua mera positivação está muito aquém do necessário a ser alcançado por uma cidadania que se almeja como ativa e protagonista.

O último ponto do trabalho analisou alguns aspectos teóricos da democracia local e da importância da cidadania municipal, correlacionando com a edição da Resolução nº 23.385/2012-TSE, diante da possibilidade de fortalecimento da cidadania que seu conteúdo traz, com ênfase no espaço das cidades.

Conclui-se, portanto, que a edição da Resolução TSE nº 23.385/2012 abriu a possibilidade de utilização de plebiscitos e referendos de âmbito local, não estabelecendo vedações ao exercício da legitimidade ativa dos municípios, desde que observadas as diretrizes da Lei Orgânica no sentido de propor plebiscitos e referendos, mediante adesão de um percentual mínimo do eleitorado, acerca de assuntos de interesse local, diferentemente do que ocorre com as esferas Federal e Estadual, exclusivamente convocadas pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas Estaduais.

Ressalva-se, no entanto, que nem mesmo a simplificação do processo de inserção das consultas populares, em concomitância aos pleitos eleitorais, a partir da resolução referida, foi capaz de impulsionar a utilização desses instrumentos, tanto em nível local quanto regional e nacional. Se a preocupação com a manutenção do estado democrático do direito é uma constante, em face da inegável crise de legitimidade que a democracia representativa atravessa, cabe conjuntamente ao poder público e à sociedade difundir

e incentivar o uso desses dispositivos democráticos, facultando à cidadania escolhas de âmbito material, envolvendo-a no processo de tomada de decisões públicas e formando, desde já, uma gestão pública compartilhada e corresponsável, sob pena de retrocessos na recente e frágil história democrática brasileira.

## Referências

- ARISTÓTELES. (2003). *Política*. São Paulo: Martin Claret.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)]. Acesso em 8 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998*. Disponível em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)]. Acesso em 11 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Resolução nº 23.385, de 16 de agosto de 2012*. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012>]. Acesso em 20 fev. 2018.
- BOBBIO, N. (1986). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, J. M. (2016). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTELLS, M. (2008). The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, n. 1, p. 78-93.
- GORCZEWSKI, C. (2010). A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (coord.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- HOBBS, T. (2003). *Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes.
- LAPIERRE, J.-W. (2014). *Qué es ser ciudadano*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva S. L.
- LEAL, R. G. (2003). *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Renovar.
- \_\_\_\_\_. (2005) Possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, R. G. (org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

- \_\_\_\_\_. (2006). *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PILATI, J. I. (2011). Exercício e tutela dos direitos: proposta à construção do processo coletivo pós-moderno. *Liinc em Revista*, vol. 7, n. 2, p. 701-19. Disponível em: [<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3317>]. Acesso em 2 out. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2007). Planejamento urbano: o povo constitucional e a tarefa teórica de resgate do coletivo. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 28, n. 54, p. 107-22.
- RIO GRANDE. (1990). Lei Orgânica Municipal do Rio Grande, de 2 de abril de 1990. Disponível em: [[http://www.riogrande.rs.gov.br/smed/wp-content/uploads/2010/12/lei\\_organica-rio\\_grande.pdf](http://www.riogrande.rs.gov.br/smed/wp-content/uploads/2010/12/lei_organica-rio_grande.pdf)]. Acesso em 1º mar. 2018.
- ROUSSEAU, J. J. (2002). *Do contrato social*. Porto Alegre: L&PM.
- PORTUGAL. (2018). *Acórdãos*. Site do Tribunal Constitucional Portugal: Tribunal Constitucional Portugal. Disponível em: [<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/#>]. Acesso em 22 jun. 2018.
- SCHMIDT, J. P. (2017). *Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- SORJ, B. (2000). *A nova sociedade brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- VIEIRA, L. (2001). *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record.