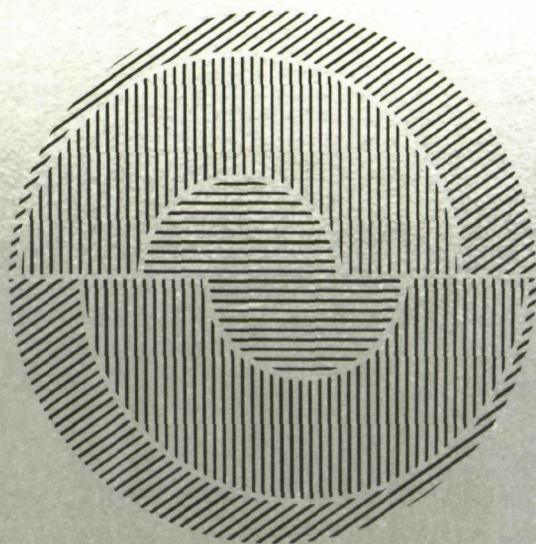


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 116

# Os Direitos Políticos

JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES

Professor de Direitos Humanos da APM-MG.  
Professor de Ética da PUC-MG. Mestre em  
Direito Constitucional pela FDUFG. Dou-  
torando em Direito pela FDUFG

## SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Direito político e direitos políticos.* 3. *Partidos políticos.* 3.1. *Origem.* 3.2. *Conceito.* 4. *Regimes políticos e sistemas políticos.* 5. *Democracia e autoritarismo.* 6. *Direitos políticos nas Constituições.* 6.1. *Soberania.* 6.1.1. *Origem.* 6.1.2. *Conceito.* 6.2. *O direito de votar e ser votado.* 6.3. *Referendo.* 6.4. *Plebiscito.* 6.5. *Iniciativa popular.* 7. *Conclusão.*

### 1 — *Introdução*

São os direitos políticos um dos grupos de direitos fundamentais que compõem os direitos humanos.

Já tivemos oportunidade de analisar em outros trabalhos os direitos individuais, primeiro grupo de direitos humanos que surgem com o Estado Liberal no século XVIII, os direitos sociais, direitos humanos de segunda geração que vêm oferecer meios de efetivação dos direitos individuais, e os direitos econômicos que possibilitam a materialização dos direitos sociais, e conseqüentemente dos individuais, incluindo direitos humanos de terceira geração como o direito ambiental e do consumidor. Existe uma perfeita integração entre estes grupos de direitos que se complementam, não se podendo falar em plenitude de direitos humanos sem a existência de todos os grupos de direitos que compõem os direitos humanos, incluindo os direitos políticos.

A importância destes direitos políticos para os direitos humanos não é demonstrada por uma construção teórica, como a existente, quando se estuda os elos de ligação e complementação entre os outros três grupos de direitos fundamentais. A sua importância surge de uma constatação

fática e histórica. Em nenhum momento da história, em nenhum país do mundo, houve ofensa à democracia, sem que a imediata consequência fosse a violação dos direitos individuais e das liberdades básicas, como a liberdade de expressão de consciência.

Entretanto, com a evolução tecnológica, com os modernos meios de comunicação social e as modernas técnicas de propaganda e controle da opinião pública, têm os detentores deste poder de comunicação eficazes meios de manipulação de massas, que sem dúvida podem colocar em xeque a democracia política, instaurando uma moderna forma de perpetuação no poder de uma elite econômica, que controla os meios de comunicação social.

MOACIR PEREIRA observa que a existência do oligopólio nos meios de comunicação social, especialmente o da televisão, "não é garantia de democratização da informação e participação da sociedade nos processos políticos, educacional, econômico e de comunicação. Muito ao contrário, a privilegiada posição simboliza, no particular, o monstro sagrado deste oligopólio a ditar normas de comportamento social, ético, político e religioso para a maioria da nação.

A quarta rede mundial de TV atinge hoje 16 milhões de receptores, um público estimado em cerca de 85 milhões de telespectadores, massa compacta passiva que tudo consome, sujeitando-se aos competentes e geralmente alienantes programas televisivos.<sup>1</sup> Por este motivo é atual e necessária a discussão dos direitos políticos e da democracia que deve ser constantemente aperfeiçoada, sendo levada a formas de participação mais efetivas da sociedade civil na gestão dos interesses públicos.

Estes direitos políticos são também dependentes dos outros direitos fundamentais da pessoa humana, sendo que, para a efetivação de um modelo de democracia mais participativa e portanto mais representativa da vontade *consciente* da população, dependem estes direitos políticos do direito social à educação, como forma de conscientização da população, e de cada um, como sujeito de inúmeros direitos e como titular do Poder Público que deve pertencer ao povo.

Dependem os direitos políticos de direitos econômicos, mais precisamente, de normas do Estado que concretizam uma política econômica que busque a democracia econômica, sem a qual, a democracia está em xeque.

É, pois, o tema de uma importância fundamental, principalmente quando a mídia anuncia o sucesso de um sistema econômico que é colocado como perfeito, como se tivessem encontrado a sociedade a que se aspirava. É o risco da imutabilidade da "perfeição", sendo que o velho é constantemente mostrado como novo, mudando-se o discurso e o rótulo.

1 PEREIRA, Moacir. *A Democratização da Comunicação (o direito à informação na Constituinte)*. Global Editora, São Paulo, 1987, p. 9.

ROBERT NOZICK, em seu livro *Anarquia, Estado e Utopia*, faz crítica a três teses políticas de nosso tempo (o liberalismo, o socialismo e o conservadorismo), fazendo, ao final de seu trabalho, a defesa do "Estado mínimo", afirmando que este Estado é moralmente legítimo, sendo que nenhum Estado mais extenso poderia ser moralmente justificado, pois inevitavelmente violaria os direitos do indivíduo. Acrescenta o autor:

"Vemos agora que este Estado moralmente aprovado, é o que melhor realiza as aspirações utopistas de incontáveis sonhadores e visionários. Ele preserva tudo o que podemos conservar da tradição utopista e abre o resto dela às nossas aspirações individuais." (...)

Em seguida, ressalta:

"O Estado mínimo trata-nos como indivíduos invioláveis, que não podem ser usados de certas maneiras por outros como meios, ferramentas, instrumentos ou recursos. Trata-nos como pessoas que têm direitos individuais, com a dignidade que isso pressupõe. Tratando-nos com respeito ao acatar nossos direitos, ele nos permite, individualmente ou em conjunto com aqueles que escolhemos, determinar nosso tipo de vida, atingir nossos fins e nossas concepções de nós mesmos, na medida em que sejamos capazes disto, auxiliados pela cooperação voluntária de outros indivíduos possuidores da mesma dignidade. Como ousaria qualquer Estado ou grupo de indivíduos fazer 'mais' ou 'menos'?"<sup>2</sup>

Embora se apresentando como algo novo, apresenta ROBERT NOZICK toda uma concepção de um individualismo egoísta, com um Estado mínimo mas presente, para vigiar e punir quando necessário. Reproduz o autor todo o individualismo do século XVIII, expressado pelo liberalismo clássico. É o velho, vestido de novo. Entretanto, a ingenuidade permanece apesar dos anos, quando fala em "auxílio voluntário dos outros indivíduos".

Como no liberalismo do século XVIII, a preocupação excessiva com o Estado, como opressor, omite a opressão social e econômica, a opressão no trabalho, a opressão na fábrica, ou seja, a enorme opressão do egoísmo privado. Nada de novo.

Neste sentido a democracia participativa, amparada no direito social à educação como forma do exercício real da liberdade de consciência, na democracia econômica e, como consequência, na democracia dos meios de comunicação social, com a participação efetiva da sociedade na sua gestão, é a única resposta para as aspirações populares. Não é o filósofo isolado da realidade social dos diversos pontos do mundo que encontrará solução e que poderia dizer quem oprime e o que deve cada ser humano

2 NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1991, pp. 357/358.

querer. Será o próprio povo educado e consciente o único portador da chave da utopia, apontando e escolhendo o seu próprio caminho, utilizando-se de seus direitos políticos de cidadão, numa democracia em constante processo de aperfeiçoamento.

Após estas colocações, é necessário conceituar direitos políticos, e vamos começar esta tarefa, desenvolvendo esta teoria na doutrina clássica e moderna.

## 2 — Direito político e direitos políticos

A expressão direito político é empregada com significados diferentes pela doutrina, sendo que freqüentemente ela é utilizada como sinônimo de direito constitucional e outras vezes, como no livro de EKKEHART STEIN, como direito do Estado, livro que tem a tradução espanhola intitulada *Derecho Político*.<sup>3</sup> Neste livro, sob esta denominação de "direito político" desenvolve-se o estudo da estrutura do Estado.

CARLOS SANCHEZ VIAMONTE, em seu *Manual de Derecho Político*, da mesma forma, utiliza a expressão "direito político" para significar o estudo da teoria do Estado, analisando a polêmica que envolve a questão quando escreve que "toda a pretensão de fazer uma clara distinção entre Direito Político e Direito Constitucional frustrar-se-á em um empenho impossível. Poderíamos dizer que Direito Político é o Direito Constitucional anterior às Constituições escritas e que Direito Constitucional é o Direito Político posterior a elas".<sup>4</sup>

PABLO LUCAS VERDÚ enfrenta com clareza a questão da denominação "Direito Político", afirmando que o direito político não se confunde com o Direito Constitucional, como não se confunde com a Ciência Política. Na verdade, o direito político é a combinação destas duas disciplinas independentes em uma só. Defende PABLO LUCAS VERDÚ a existência de uma "disciplina denominada Direito Político que abarca um setor jurídico (Direito Constitucional) e outro científico — político (Ciência Política)".<sup>5</sup>

Acrescenta o professor de Direito Político que: "Quienes mantienen la independencia de la Ciencia política arrastrando con ella el sector científico-político que informa al Derecho político, no se percatan que ese sector de nuestra disciplina afecta sólo

3 STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*, Aguillar S.A. de ediciones, Madrid, 1973; SANGUINETTI, Horácio. *Curso de Derecho Político*. Astrea, Buenos Aires, 1980; NATALE, Alberto A. *Derecho Político*, Dapalma, Buenos Aires, 1979; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. *Manual de Derecho Político*. Tecnos, Madrid, 1987, v. 1.

4 VIAMONTE, Carlos Sanchez. *Manual de Derecho Político*, Editorial Bibliografía Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 13.

5 VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*, v. IV, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1984, p. 45.

a las instituciones y procesos políticos característicos (partidos, elecciones, etc.), que se estudian en su proyección jurídico-política y no pretende volatizar sus aspectos jurídicos como hace la Ciencia política independiente; el Estado convertido en sistema político, el proceso electoral desdeñando los aspectos jurídicos y el concepto jurídico-político de la representación; que excluye el conocimiento y función política de la Constitución, de las leyes del proceso judicial; que soslaya el tema de la soberanía o lo reduce a tema histórico, etc.”<sup>6</sup>

Em outro momento PABLO LUCAS VERDÚ demonstra que “Direito Político”, não é o mesmo que “Teoria Geral do Estado”, conforme está caracterizado na doutrina alemã. Escreve o autor que a formação de uma Teoria Geral de Estado só foi possível na Alemanha pela existência de uma situação especial de “quietismo político”, que levou a redução de dados empíricos a esquemas generalizadores. Entretanto, uma “Teoria Geral do Estado” só seria possível com a existência de padrões constitucionais comuns aos diversos povos. Exigem-se portanto, bases jurídicas e ideológicas coincidentes, pois, caso contrário, se torna impossível elaborar uma Teoria Geral de diversos Estados separados, entre si, por diferenças institucionais e políticas.<sup>7</sup>

Por este motivo, não se deve considerar como generalização a Teoria do Estado, já que a realidade estatal não pode ser captada com padrões formais, válidos para todos os tempos e lugares de modo fixo e permanente, assinalando-se por este motivo a crise da “Teoria Geral do Estado”.

A doutrina francesa não utiliza a expressão Direito Político para significar o que PABLO LUCAS VERDÚ considerou como uma disciplina que abarca um setor jurídico e outro constitucional. Na doutrina francesa encontramos o Curso de Instituições Políticas e Direito Constitucional, que nas palavras de PIERRE DABEZIES, surge “sous l'influence d'une science politique jeune, et donc ambicieuse, cet enseignement d'abord exclusivement juridique s'est ouvert aux réalités du monde politique. Il n'ignore plus le rôle des partis politiques ou des syndicats, l'influence des religions ou des armées, les conséquences décisives de l'Etat et du développement des forces productives”.<sup>8</sup>

PIERRE PACTET, em outras palavras, completa que estudar Instituições Políticas e Direito Constitucional é estudar o exercício do poder no quadro de um dado Estado e, ainda, de uma maneira mais simples, porque mais concreta, estudar os regimes políticos praticados no mundo e na

6 VERDÚ, Pablo Lucas. Ob. cit., p. 45.

7 VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*, v. II, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1983, pp. 25/26.

8 DABEZIES, M. Pierre. *Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques, Les Cours de Droit*, Paris, 1979, 1980, p. 9.

França, acrescentando ainda que um regime político aparece sempre em um determinado Estado, como resultante do jogo de forças políticas.<sup>9</sup>

Entretanto, é hora de nos perguntarmos: qual a relação entre direito político e direitos humanos? Não é o "direito político" o conteúdo dos direitos humanos, mas, sim, determinados direitos políticos que se referem ao direito de participação no poder do Estado, envolvendo a questão a abordagem dos regimes políticos, dos partidos políticos e das formas de participação popular no poder do Estado.

Como observa LUIZ SANCHES AGESTA:

"Los derechos políticos están íntimamente vinculados a la estructura misma del régimen político, porque son derechos de participación. No significan, como los derechos individuales, una esfera de autonomía o un límite de la acción del poder público, ni, como los derechos sociales, una demanda que ha de ser satisfecha por el Estado. Son como los derechos públicos, con los que a veces tienen una línea de separación casi inapreciable, derechos de participación. Pero con un objeto distinto del que corresponde a las libertades o los derechos públicos, aunque estén íntimamente relacionados con ellos. Las libertades o derechos públicos suponen una participación que repercute directamente sobre las corrientes de opinión; contribuyen a formar la opinión y son 'libertades' que expresan el pluralismo de creencias y opiniones. Los derechos políticos significan una participación directa o indirecta en las decisiones del poder político y se les configuran como una 'libertad', en cuanto representan una capacidad de elección sobre la organización misma del poder, las personas que han de ejercerlo o las decisiones mismas que este adopta."<sup>10</sup>

São os direitos políticos, entendidos como participação popular no Poder do Estado de forma direta e indireta, conteúdo dos direitos humanos, e fundamentais para a existência dos direitos sociais, econômicos e principalmente individuais.

A relação entre os direitos políticos e os outros grupos de direitos fundamentais dos seres humanos realiza-se em dois sentidos. Os direitos sociais são essenciais para os direitos políticos, pois será através da educação que se chegará à participação consciente da população, o que implica também necessariamente no direito individual à livre formação da consciência e à liberdade de expressão e informação. Os direitos econômicos da mesma forma colaboram para o desenvolvimento e efetivação de participação popular através de uma democracia econômica. Como já foi dito,

9 PACTET, Pierre. *Institutiones Politiques Droit Constitutionnel*, Masson, Paris — Milan-Barcelone — México, 1989, pp. 7/8.

10 AGESTA, Luiz Sanches. *Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 150.

a inexistência de uma democracia econômica põe em risco a democracia política.

No sentido inverso, os direitos políticos são essenciais para as liberdades individuais (a primeira consequência do autoritarismo é o fim das liberdades públicas), para a efetivação dos direitos sociais e econômicos que são aspirações populares que se expressarão através dos instrumentos democráticos da participação.

Portanto, os grupos de direitos individuais sociais, econômicos e políticos se completam, se fundem apontando como resultado síntese os direitos humanos.

Para uma melhor abordagem dos direitos políticos vamos estudar brevemente os partidos políticos (instrumentos de participação no poder do Estado) e os regimes políticos (formas de participação, ou não, no poder do Estado), para então localizarmos estes direitos políticos na Constituição brasileira e em algumas Constituições estrangeiras.

### 3 — Partidos políticos

Na democracia representativa o voto é o instrumento essencial, através do qual o povo pode escolher aqueles que irão exercer o poder em seu nome. Entretanto, esta escolha deverá estar amparada em determinados valores, princípios e programas.

Por este motivo para o funcionamento perfeito da democracia representativa é essencial a existência dos partidos políticos fortes, com programas definidos. O eleitor moderno não pode mais confiar nas promessas de candidatos não comprometidos com a fidelidade a um programa e a um partido. Um partido político estruturado é a garantia de que, com ou sem aquele candidato, as expectativas do eleitor serão correspondidas, a partir do momento que existe uma fidelidade a um ideal, a um programa. Diversos aspectos muito interessantes envolvem o tema. É de se notar que os partidos políticos são essenciais no sistema pluralista, onde estes representam interesses de determinadas camadas da sociedade, como nos sistemas de partido único, onde a estrutura e a participação partidária são essenciais para o funcionamento do Estado, como por exemplo na ex-União Soviética. Neste país, existiam aqueles que defendiam a representação de todas as camadas da sociedade dentro do partido único. É o pluralismo de interesse objetivo e ideal no sistema do partido único.

Esta idéia foi defendida pelo Professor ALEXANDER CIPKO, membro do Instituto de Economia do Sistema Socialista Mundial, da Academia de Ciências da União Soviética, no seminário *Perestroika* realizado na Universidade de São Paulo, em outubro de 1988. Para ele, o pluralismo político não significa a existência de vários partidos. O pluralismo é, sim, a convivência das organizações da sociedade civil com o partido único. A cooperativa, os sindicatos, os movimentos ecológicos e as associações

de classe são exemplos de organizações políticas possíveis dentro do pluralismo da *Perestroika*. Estes movimentos segundo o professor, poderiam apresentar candidatos nas eleições dos soviets distritais. (Fonte: *Folha de S. Paulo*, A-10 Exterior, 7 de outubro de 1988.)

Outro aspecto interessante é o surgimento e crescimento de Partidos com propostas ecológicas. Um exemplo é o Partido Verde que tenta se afirmar no Brasil, e na Alemanha vem tendo, a cada eleição, um crescimento.

Exemplo do que pode causar a ausência de partidos políticos no sistema representativo, é o que nos dá o país asiático do Nepal. Neste país os partidos políticos foram proscritos em 1961, para ceder lugar a uma monarquia. Com a reforma constitucional em 1980, desde então aconteceram duas eleições, que, entretanto, só poderiam contar com candidatos sem partidos políticos.

Segundo os críticos deste sistema, a inexistência de partidos políticos impede uma mediação adequada entre a sociedade e o Estado, incentivando a corrupção, o oportunismo e o clientelismo político. O dirigente do antigo partido "Congresso Nepalês", Genesh Mar SINGH, descreve as eleições em seu país como uma corrida de cavalos. Os candidatos competem individualmente, já que não existem partidos com programas nem eleições internas. (Fonte: *Cadernos do Terceiro Mundo*, n.º 115, p. 33, 1988.)

### 3.1 — Origem

Quando estudamos os partidos políticos, é importante sabermos quando e como foi a sua origem. É muito comum enxergarmos as coisas como se elas sempre tivessem existido, entretanto o partido político é um fenômeno recente. Como já observamos anteriormente, ele está presente em quase todos os países, nos mais variados regimes. JEAN CHARLOT, em estudo realizado sobre os partidos políticos, começa por estudar sua origem, no que também ele assinala ser um fato recente: "Em 1761 (na Grã-Bretanha), nos lembra Sir Lewis Namier, nenhuma eleição no Parlamento era realizada com partidos; em 1951, nenhum candidato independente foi eleito".<sup>11</sup>

Segundo o mesmo autor, o termo partido político, como uma união de diversas pessoas que têm interesse, e idéias em comum contra outra de

11 CHARLOT, Jean. *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, p. 4; LÓPEZ, Mario Justo. *Partidos Políticos. Teoria General y Régimen Legal*, Dapalma Buenos Aires, 1982, 3ª ed.; BURNS, James Macgregor. *The Deadlock of Democracy. Fours — Party Politics in America*. Prentice — Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1963; FERRI, Giuseppe D. *Studi sui Partiti Politici*, Edizione Dell'Ateneo, Roma, 1950; MABILEAU, Albert. *Le Parti Liberal dans le Système Constitutionnel Britannique*. Librairie Armand Colin, Paris, 1953; SEURIN, Jean Louis. *La Structure Interne des Partis Politiques Américains*. Librairie Armand Colin, Paris, 1953.

opinião contrária será emprestado, desde a Idade Média do vocabulário militar, quando se utilizava o termo partido, que designava uma tropa de pessoas separadas para lutar na guerra. Os partidos criados a partir do Parlamento e das eleições surgem a partir de uma ligação entre grupos parlamentares de um lado e os comitês eleitorais posteriormente formados de outro lado. A iniciativa geralmente parte do grupo parlamentar, e o partido, uma vez criado, fará novos comitês eleitorais e um estado maior distinto da direção de seu grupo.<sup>12</sup>

Os partidos de origem exterior ao Parlamento são formados por grupos sociais situados fora do sistema político propriamente dito, seriam por exemplo os grupos de pressão como as associações composesas, sindicais, as cooperativas, seriam também as "sociedades de pensamento", como as seitas religiosas, a maçonaria etc. O professor americano KENNETH JANDA acrescentará ainda os partidos que nascem por cisão ou fusão de outros partidos, a partir de estudo realizado na África, fato este já muito bem conhecido no Brasil. É importante neste instante que se façam duas observações, como apenas uma sugestão de reflexão. Em primeiro lugar, quando se fala em origem de partidos políticos extraparlamento, estes partidos surgem dos mais diversos setores da sociedade civil, e representarão estes interesses em conflito no parlamento. Isto nos leva a pensar na questão da representação da sociedade civil no sistema de partido único, numa sociedade onde não haveria o conflito de classe. Outra observação é a da última hipótese levantada pelo Professor KENNETH JANDA, dos partidos que surgem por cisão ou fusão. Através da análise do caso brasileiro, podemos nos perguntar até que ponto estes partidos guardam a característica de representantes de um determinado setor da sociedade.

Retomando o caminho da História, MAURICE DUVERGER, atentarà para o fato de não se confundir os partidos políticos atuais com os igualmente chamados "partidos", ou facções que dividiam as Repúblicas antigas, como por exemplo, os clãs na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das monarquias constitucionais, como também as várias organizações populares que guardam a opinião pública nas democracias modernas:

"Esta identidade nominal se justifica, de um lado, porque ela traduz um certo parentesco profundo: todas as instituições não têm o mesmo papel, que é o de conquistar o poder político e exercê-lo?"<sup>13</sup>

MAURICE DUVERGER nos mostrarà que, de fato, os "verdadeiros partidos" existiam em 1850 somente nos Estados Unidos, sendo que em

12 CHARLOT, Jean. Ob. cit., p. 8.

13 DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. 3ª ed. Librairie Armand Collin, Paris, 1958, p. 1.

1950, cem anos depois, quase todas as nações "civilizadas" (expressão do autor) já tinham seus partidos políticos.<sup>14</sup>

De fato, os primeiros partidos políticos se organizaram a partir de 1828 nos Estados Unidos. Os partidos britânicos nasceram com as reformas eleitorais de 1832 e 1867. Na França os partidos políticos aparecem após 1848.<sup>15</sup>

MAURICE DUVERGER, analisando as origens dos partidos políticos na França, colocará na pré-história partidária o exemplo dos jacobinos:

"il semble caracteriser en effet, toute une phase de la préhistoire partisane. De même, dans la Constituante française de 1848, on trouvait le groupe du Palais National et celui de l'Institut (républicains modérés), celui de la rue da Castiglione et celui de la rue des Pyramides (gauche)."<sup>16</sup>

JEAN CHARLOT, nos mostra que em todos estes países, os partidos surgem em um quadro político bem diferenciado, como se pode notar por exemplo anterior, dentro de uma cultura política nacional bem assentada. De outra forma, para o autor, no Terceiro Mundo, os partidos aparecem ao mesmo tempo que o Estado. Coloca o autor que embora em alguns regimes coloniais existissem assembleias representativas e mesmo um sufrágio limitado, os movimentos nacionalistas se recusavam a agir pela via parlamentar, o que explica a ausência dos partidos populares no Parlamento, pois estavam na clandestinidade.<sup>17</sup>

Segundo JEAN CHARLOT, duas são as diferenças básicas entre os partidos do Terceiro Mundo e os partidos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha ou da França. A primeira é a ausência de herança política. Numerosos países do Terceiro Mundo têm o sistema de partido único, que chegam ao poder após uma guerra nacionalista, e têm que construir do nada contando apenas com ele mesmo, enquanto que os países europeus com o sistema de partido único, tinham a escolha entre a convivência pacífica com aqueles que dirigiam o parlamento, ou a guerra civil.

A segunda diferença será a da presença forte das personalidades carismáticas nos países do Terceiro Mundo. Esta presença de chefe carismático serve como um meio transitório e eficaz de resolver esta crise de identidade nacional.<sup>18</sup>

Entretanto, o francês ROGER GERARD SCHWARTZENBERG, no seu livro *O Estado Espetáculo*, prova que não somente no Terceiro Mundo ocorrem estas distorções de valorização do líder carismático em detrimento

14 DUVERGER, Maurice. Ob. cit., p. 1.

15 CHARLOT, Jean. Ob. cit., pp. 9-10.

16 DUVERGER, Maurice. Ob. cit., p. 3.

17 CHARLOT, Jean. Ob. cit., p. 10.

18 CHARLOT, Jean. Ob. cit., p. 11.

da proposta partidária, o que nem mesmo é o caso dos movimentos nacionalistas da libertação da África e América Central. No caminho oposto que indicaria a conscientização da proposta partidária e o fortalecimento do partido na sua essência, como um todo unificado em torno de um programa, a imagem do líder é cada vez mais trabalhada no mundo todo. O Estado se transforma em um espetáculo onde aquele que preenche as expectativas pessoais do eleitor, através de imagens fabricadas, é eleito.

A imagem heróica foi fabricada com De Gaulle, Mao e Stalin; a imagem do homem comum está presente em Pompidou, Ford e Carter; o charme ganha eleições com Kennedy, Trudeau, Giscard D'Estaing; como também a imagem do país com Raymond Barre ou Aldo Moro.<sup>19</sup> É muito forte a ocorrência disso nos Estados Unidos, onde a imagem venceu as eleições presidenciais de novembro de 1988. O bipartidarismo norteamericano merece um estudo. As últimas eleições demonstraram que as divergências ultrapassam os limites dos debates existentes dentro dos partidos normalmente, para caracterizar uma duplicidade de correntes que extrapolam os limites de um partido.

Voltando-nos para as origens dos partidos políticos na América Latina, citaremos como exemplo o caso argentino.

Segundo LINARES DE QUINTANA, a história dos partidos argentinos se inicia com a independência nacional. O autor cita um importante discurso de Roque Saenz Peña que esclarece a evolução dos partidos políticos argentinos, do qual reproduziremos alguns trechos:

“La evolución de los partidos argentinos tiene dos períodos bien caracterizados. Durante todo el primero, el más largo y el más glorioso, lucharon los ideales y los hombres; y es al comenzar el segundo cuando, acordadas las bases de la organización nacional, las agrupaciones partidarias, perdida su verdadera razón de existencia por el desenlace de sus controversias doctrinarias, sobreviven por la sola virtud de los prestigios personales de sus hombres. Los caudillos de la Independencia y hasta los de la anarquía eran hombres programas, porque cada uno encarnaba una aspiración general, y son por eso sus partidos concentraciones tan orgánicas como lo permitían los días confusos y la cultura incipiente. (. . .) Hay que llegar al ocaso del último siglo, cuando, consolidada la Constitución del 53 con la capitalización de Buenos Aires, los grandes partidos, cumplidas sus misiones históricas, no saben disolverse ni transformarse. En esa luz indecisa han ido formándose las generaciones nuevas, y por imposición de sus destinos, recibiendo el país los aluviones inmigratorios. Habremos de extrañar que la juventud hay resistido el comicio donde se la llamava con hombres y no con doctrinas? Habrá de sorprendernos

19 SCHWARTZENBERG, Roger Gerard. *O Estado Espectáculo*, Difel, Rio de Janeiro, São Paulo, 1978.

que el cosmopolitismo sin las energías de la actividad ciudadana haya fortificada las indiferencias? Dejadme ver una aurora en esta coincidencia de tanta tendencia diversa que marque el fin de las agrupaciones anacrónicas; dejadme soñar que no será este un espasmo de la energía cívica, dejadme creer que soy pretexto para la formación del partido orgánico y doutrinario que exige la grandeza argentina; dejadme la confianza de que acabaron los personalismos y volvemos a darnos a las ideas. Convenzamonos, señores, de que la adhesión a los hombres no sustituirá jamás la profesión de los principios ni la fe de los convencimientos. Lo personalismo amengua nuestro progreso, disminuye nuestro volumen, oscurece las banderas y reduce la estatura de las agrupaciones que han de formar las fuerzas vivas de la opinión nacional.”<sup>20</sup>

Este discurso, repleto de idéias importantes e muito atuais, foi pronunciado em 12 de agosto de 1909, e nos introduz ao questionamento a respeito do verdadeiro conceito de partido político.

### 3.2 — *Conceito*

Segundo LINARES DE QUINTANA, provavelmente os partidos em sua acepção ampla, já existiam desde as sociedades primitivas, uma vez que, há quatro séculos antes de Cristo, ARISTÓTELES já afirmava ser o homem um animal político e doméstico por natureza. Sem dúvida os povos primitivos, e uma etapa primária de desenvolvimento político, mostram evidências de discordâncias de opinião e a conseqüente formação de facções. Obviamente, nestas comunidades primitivas não poderiam existir verdadeiros partidos políticos, pois estes supõem a existência de um clima de liberdade e respeito, eram sim, somente facções que canalizaram o instinto de luta e ação.

Os partidos políticos, nas sociedades modernas, explicam-se, “não como anomalia ou enfermidades dos povos, mas sim, precisamente, pela natural diversidade de idéias, sentimentos e interesses que dividem os homens em toda sociedade culta e civilizada”.<sup>21</sup>

Parte LINARES DE QUINTANA do pressuposto de pluripartidarismo para esta observação acima citada.

Citando outra passagem interessante da mesma obra do jurista argentino, podemos encontrar outra noção que merece ser refletida:

“Es que hablar de partidos políticos importa referirse simultáneamente a la lucha partidaria, y que la primera característica sociológica de los partidos políticos resulta de su ubicación den-

20 QUINTANA, Linares. *Los Partidos Políticos, instrumentos de gobierno*. Editorial Alfa. Buenos Aires, 1945, pp. 82/83.

21 QUINTANA, Linares. Ob. cit., p. 66.

tro del cuadro de los procesos sociales, del que forman parte como un medio a manifestación de conflicto y rivalidad, cujo contenido es de naturaleza política. El partido existe para la lucha, siendo su fin último la organización de la voluntad estatal, por división de la voluntad popular.”<sup>22</sup>

GIOVANNI SARTORI, em importante trabalho sobre os “partidos e sistemas partidário”, coloca que a definição de BURKE, muito citada embora pouco compreendida, é a de que o partido significa um “grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam. Os fins exigem meios, e os partidos são o ‘meio adequado’ que permite a esses homens ‘levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado’. Evidentemente, o partido de BURKE não é apenas um meio respeitável: é um partido com todas as diferenças que um partido tem de uma parte, isto é, uma agência concreta, algo tão real como as facções. Ao mesmo tempo, facções e partidos já não podem ser confundidos: tornaram-se diferentes por definição. Segundo palavras de BURKE, ‘essa generosa luta pela perda (do partido) (...) será, facilmente, distinta da luta mesquinha e interessada por cargos e emolumentos — sendo esta última uma excelente definição dos propósitos das facções’. O argumento já não é de que o partido termina sempre na facção, mas o de que, nesse caso, o partido não é um partido”.<sup>23</sup>

É uma noção importante de partido político que sem dúvida ajuda a identificar o verdadeiro partido político, que não se confunde com frentes ou facções.

Neste mesmo sentido, MOHAMMED RECHID KHEITMI ensina que “a doutrina política constitui o elemento primordial de um partido político. De fato, tudo deriva dela e tudo se liga a ela. É assim que a criação de um partido ou a adesão a um partido não se pode conceber sem a adoção de um conjunto de idéias políticas. Em seguida, toda a razão de ser de um partido político repousa essencialmente sobre o triunfo da sua concepção do mundo”.<sup>24</sup>

Concluindo o seu estudo sobre a noção de partido político, MOHAMMED KHEITMI conceitua este da seguinte maneira:

“Constitue un parti politique tout corps d'individus que, professant une doctrine politique, travaille à son triomphe en visant principalement à accaparer le gouvernement de l'Etat e

---

22 QUINTANA, Linares. Ob. cit., p. 67.

23 SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Tradução de Hel-tencir Dutra; Zahar, Ed. Universidade de Brasília, Rio de Janeiro, Brasília, 1982.

24 RECHID KHEITMI, Mohammed. *Les Partis Politiques et le Droit Positif Français*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964, pp. 4/5.

subsidiarement à influencer les décisions des hommes au pouvoir.”<sup>25</sup>

JORGE ENRIQUE ROMERO PEREZ, no seu livro *Partidos Políticos, Poder y Derecho*, analisa a definição de La Palombara, que faz a distinção entre “partido e protopartidos”. Para se diferenciar um do outro dever-se-ia analisar se os partidos seguiam os seguintes critérios: a) organização durável; b) organização complexa; c) existência de uma vontade deliberativa de exercer diretamente o poder; e d) a existência de uma vontade de buscar apoio popular, tanto no nível de militantes como de eleitores. Os protopartidos seriam as organizações que não cumprem estes quatro requisitos. Segundo o Autor, seguindo-se este critério, em Costa Rica existiriam apenas protopartidos, sendo que os únicos que se aproximariam de partidos seriam os grupos de liberação nacional e o Partido Comunista.<sup>26</sup>

ROMERO PEREZ cita ainda conceituações importantes como a de GEORGES BURDEAU, que afirma ser o partido político um grupo organizado para participar na vida política com vistas a atingir a participação no poder ou obter totalmente este poder, tendo ainda como elemento essencial, fazer prevalecer suas idéias e os interesses de seus membros.<sup>27</sup>

BENJAMIN CONSTANT afirma que o partido político é uma “reunião de homens que têm a mesma doutrina política”. MANUEL GARCIA-PELAYO reforça o aspecto organizacional quando explica que “o partido político se concebe como um grupo de pessoas organizadas com o fim de exercer o poder do Estado ou influenciar sobre ele, para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral”.<sup>28</sup>

CARL J. FRIEDRICH conceituara da seguinte forma: “O partido político é um grupo de seres humanos que têm uma organização estável com o objetivo de conseguir ou manter, para seus líderes, o controle de um governo e com o fim ulterior de dar aos membros do partido, por intermédio de tal controle, benefícios e vantagens ideais e materiais.”<sup>29</sup> Parece esta classificação totalmente absurda, embora não longe da realidade. O Partido, como já vimos anteriormente, é um instrumento através do qual se travam lutas com o objetivo de fazer valer uma idéia de valor geral e não pessoalístico.

Deve-se ressaltar, no conceito de partido político, a ideologia, para se saber porque se chega ao poder, e o que fazer com o poder no interesse

25 RECHID KHEITMI, Mohammed. Ob. cit., p. 7.

26 PEREZ, Jorge Enrique Romero. *Partidos Políticos, Poder y Derecho*, Ed. Syntagma, San José, Costa Rica, 1979, pp. 3/4.

27 PEREZ, Jorge Enrique Romero. Ob. cit., p. 8.

28 PEREZ, Jorge Enrique Romero. Ob. cit., pp. 8/9.

29 PEREZ, Jorge Enrique Romero. Ob. cit., p. 9.

de toda a comunidade. Deve haver fidelidade à idéia, que vem antes de tudo na organização partidária, não havendo espaço para manifestações de interesses pessoais.

#### 4 — Regimes políticos e sistemas políticos

Outro tema essencial quando se fala em participação popular e democracia, são os regimes e sistemas políticos.

Este estudo nos leva inevitavelmente ao questionamento sobre o melhor modelo democrático e as formas de participação popular.

Entretanto, antes de estudarmos os regimes e sistemas políticos devemos lembrar-nos de que a mesma dificuldade com relação à diversidade terminológica ocorre com estas expressões. Observa o Professor JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO que existe uma falta de acordo “quando são utilizadas expressões como formas de governo, formas de Estado, sistema de governo, regime de governo, regime político, sistema político, forma política ou modelo político”.<sup>30</sup>

Sem nos prolongarmos sobre o problema terminológico, recorreremos aos ensinamentos do Professor José Alfredo de Oliveira Baracho para conceituar os regimes políticos como o “conjunto de elementos que, de fato ou de direito, concorrem para a tomada das decisões coletivas essenciais, isto é, são elementos que condicionam o exercício do poder. Esclarece ainda o professor que estudar o regime político britânico é investigar a maneira pela qual as decisões coletivas britânicas dependem do corpo eleitoral, da Câmara dos Comuns, do Governo, da Coroa e dos Partidos”.<sup>31</sup>

Portanto, o regime político adotado nos mostra qual é a relação do povo com os Poderes do Estado, apontando quais as formas existentes de participação popular. Podemos dizer que o estudo do regime político de um dado Estado, nos revela a existência ou não de uma democracia política e qual o grau de democratização de acordo com os mecanismos de participação direta e indireta do povo no Poder daquele Estado.

Portanto o estudo do *regime político* nos revela a maneira concreta de organização de poder, o que o difere de *sistema político*, termo mais abstrato, significando a tradução em “linguagem ideológica de um certo tipo de regime político, feita à base de justificações e explicações. Investiga-se o sistema, quando são feitos levantamentos em termos de princípio da soberania nacional e popular, que constitui um dos traços do sistema político da democracia ocidental”.<sup>32</sup>

30 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1977, p. 9.

31 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 100.

32 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 100.

Podemos perceber, portanto, que não apenas o estudo dos regimes políticos, mas também dos sistemas políticos, é essencial para estabelecer a ligação dos direitos políticos (como direitos de participação) e os outros grupos de direitos humanos.

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

A existência de uma sociedade realmente democrática implica no aperfeiçoamento da sociedade civil organizada, e na democratização de setores estratégicos como os meios de comunicação social que como meios de formação de consciências e de informação não podem na atualidade pertencer ao Estado, a oligopólios ou monopólios privados, mas devem ser democratizados e entregues à sociedade civil.

O estudo dos *sistemas políticos* nos permitem estas especulações, sendo por isso essencial para se desenvolver um conceito de democracia e de participação popular (direitos políticos) atual. Isto nos leva mesmo a conceber uma compreensão mais abrangente dos direitos políticos que deixam de ser somente direitos de participação no poder do Estado através das estruturas concretas dentro do próprio Estado, como o voto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, passando a ser entendido como direito de participação numa sociedade onde não apenas a escolha dos governantes e legisladores seja aberta à participação popular, mas onde a sociedade como um todo seja democratizada, substituindo a autocracia das empresas, dos bancos, das fábricas, das comunicações, dos órgãos públicos, repartições públicas, por uma forma democrática de gestão aberta à participação da sociedade democraticamente organizada.

Como observa o Professor JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, "o conceito de sistema dirige a atenção para a totalidade das atividades políticas da sociedade" sendo que "os teóricos do sistema político não concebem as legislaturas como os únicos organismos que participam no processo das decisões" sendo que um "sinal evidente da ampliação decorrente do exame de sistema político é a consideração dos diversos canais formais e institucionais de acesso:

- meios de comunicação de massa;
- partidos políticos;
- legislatura, burocracias e gabinetes".<sup>33</sup>

33 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., pp. 102/103.

Desta forma, compreendemos que o estudo dos *sistemas políticos* é essencial e complementar ao estudo dos *regimes políticos*, pois enquanto este segundo nos revela de maneira concreta a organização do Poder do Estado e suas implicações que envolvem o exercício do Poder e a artificialidade que representa o simples ato de votar, colocado em confronto com o grau de conscientização da sociedade; o grau de participação nas riquezas do Estado; o grau de participação e interesse popular no exercício do direito de votar, a existência de um leque de partidos políticos representativos de diferentes pensamentos políticos; a existência ou não de bipartidarismo e de partido único; entre outras questões, que uma análise mais abrangente nos revelará.

Esta diferenciação entre regime e sistema político serve principalmente para nos despertar para o fato, da necessidade de se fazer ao lado de uma análise formal e institucional da organização e exercício do poder, um estudo global visando o levantamento da realidade política de um Estado.

Neste sentido pode-se afirmar que “o enfoque dos constitucionalistas, que manifestavam a crença de que poderíamos conhecer a verdade política pela análise dos textos jurídicos fundamentais, perdem terreno para um exame mais objetivo das situações que se criaram com o surgimento de diversos Estados.

As preocupações puramente institucionais e formais eram incompletas para os que viam a necessidade de exames mais profundos.

Não basta o comentário dos documentos jurídicos básicos, como as Constituições e Leis Fundamentais. Uma apreciação menos formalista, além da descrição jurídico-constitucional, deve completar o estudo dos Estados contemporâneos, examinando-se forças políticas que influenciam no funcionamento das instituições”.<sup>34</sup>

## 5 — *Democracia e autoritarismo*

A doutrina classifica normalmente duas tendências opostas de regimes políticos na atualidade: os regimes democráticos e os regimes autoritários: “Os regimes autocráticos, autoritários ou monocráticos caracterizam-se pelo poder político de uma única pessoa. Outro ponto para apreciá-los é o relativo à origem dos governantes e dos órgãos constitucionais, desde que a escolha dos governantes não é obra dos governados.”<sup>35</sup>

Há um problema em relação a esta classificação clássica uma vez que nem todos estão de acordo quanto à conceituação de democracia, uma vez que “as democracias ocidentais permanecem fiéis ao individualismo, ao

34 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 111.

35 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 249.

passo que as populares afirmam que também asseguram a liberdade, mas colocando os determinismos sociais em primeiro lugar".<sup>36</sup>

Podemos dizer que com a afirmação do Estado Social e democrático as democracias ocidentais, com algumas exceções, e entre elas os Estados Unidos da América do Norte, vêm abandonando o individualismo, ao mesmo tempo que algumas democracias populares européias vêm concedendo um maior espaço para o campo de ação individual. Trata-se de uma revisão crítica do individualismo como também do socialismo estatizante que levaram a distorções como o individualismo egoísta liberal e o socialismo massificador e estatal.

Isto levou ao comprometimento dos dois modelos de democracia, uma vez que a democracia baseada no individualismo nos Estados Unidos levou ao artificialismo do bipartidarismo ocasionado por um baixo índice de participação popular e por uma perseguição feroz aos partidos de esquerda na década de cinquenta. Do outro lado, o partido único, como foi estruturado, deixou uma parcela da sociedade sem representatividade, censurando-se qualquer voz dissonante, o que não impediu a revisão do regime, impulsionada pelos problemas econômicos.

Apesar de antagônicos, o modelo individualista de democracia norte-americana, como o modelo estatizante de democracia popular soviética, que agora se desfaz, possuíam pontos comuns: a eleição indireta do Executivo, o controle pelo "grupo" dominante dos meios de comunicação social. (Enquanto na União Soviética, os meios de comunicação de massa eram estatizados e controlados, não pela sociedade mas por uma burocracia, nos Estados Unidos os meios de comunicação são controlados por uma elite econômica que também controla o poder estatal); e, finalmente, a inexistência de uma opção política diferente daquela que se encontra no poder, representada pelo bipartidarismo real norte-americano e o partido único soviético.

Diferença fundamental entre estes dois modelos de "democracias" será a ênfase aos direitos sociais no modelo de democracia popular, em detrimento dos direitos individuais extremamente comprometidos, enquanto que, no modelo individualista, encontra-se o exercício dos direitos individuais, sendo que a existência dos direitos sociais depende de uma economia forte e em ascensão, amparada em uma ordem econômica estruturada sobre a exploração do Terceiro Mundo.

Para evitar este confronto entre o modelo de democracia "ocidental", que pode ser mais individualista ou mais socializante, e o modelo de "democracias populares", JUAN FERRANDO BADIA classifica três gran-

36 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Ob. cit., p. 249; HAMON, Léo. *Mort des dictatures?* Economica, Paris, 1982; BADIA, J. Ferrando (Coordinador). CONDE, E. Alvarez. SEGADO, F. Fernández. COTARELO, G. García. HERNÁNDEZ, J. C. González. RIVERO, C. Núñez. LÓPEZ, M. Pastor. FERRIZ, R. Sánchez. *Regímenes Políticos Actuales*. Tecnos, Madrid, 1985.

des sistemas políticos atuais como sendo o democrático, o social-marxista e o autoritário:

a) A democracia clássica liberal tem como fim essencial aperfeiçoar a já existente liberdade baseada no sufrágio universal, no equilíbrio de poderes, no pluralismo de partidos, no autogoverno e na supremacia da lei. (É necessário compreender que será dentro deste modelo de democracia com ênfase aos direitos individuais e ausência de preocupação social do Estado que se desenvolverá a democracia social, que implica no oferecimento de direitos sociais, e na democracia econômica, sendo portanto campo fértil para afirmação dos direitos humanos.)<sup>37</sup>

b) O sistema social-marxista, onde se estabelecem três fases para se chegar a uma democracia marxista, onde o homem será livre, uma vez que liberado da exploração e de sua subordinação às forças da natureza: a ditadura do proletariado, o socialismo e o comunismo ou fase superior. Na fase da ditadura do proletariado e socialista se concebe a liberdade, exclusivamente como a participação de cada cidadão na construção do comunismo não tendo sentido se falar em liberdades de resistência nem de limitações aos governantes. Na fase final do comunismo, o problema das limitações ao poder dos governantes não existe, uma vez que na sociedade comunista o Estado e os governantes não existirão mais. Estaremos, portanto, diante de uma democracia total, de autogestão social integral.<sup>38</sup>

c) O sistema autoritário, especialmente em suas versões do fascismo e nacionalismo, foi a melhor mostra das transformações que sofre a teoria individualista das liberdades públicas.

Os regimes autoritários partem do pressuposto da inevitável inferioridade das massas em relação às elites políticas e especialmente em relação ao chefe portador de excepcionais qualidades.<sup>39</sup>

GIUSEPPE DE VERGOTTINI acrescenta que o Estado autoritário surgiu para fazer frente ao comunismo ou às formas estatais progressistas. Sua finalidade será a de manter situações de desigualdade social e econômica e frear os movimentos de reivindicação de igualdade e as formas difusas de participação política.<sup>40</sup>

---

37 BADIA, Juan Ferrando. *Democracia Frente a Autocracia. Los Três Grandes Sistemas Políticos. (El Democrático, el Social-Marxista y el Autoritario)*, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1989, p. 51.

38 BADIA, Juan Ferrando. Ob. cit. pp. 57/58.

39 VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa — Calpe S.A., Madrid, 1983, p. 116.

40 BADIA, Juan Ferrando. Ob. cit., pp. 55/56.

O regime autoritário, que se afirmou na década de sessenta e setenta, em países latino-americanos como o Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Chile, entre outros, é sem dúvida o pior campo para a existência dos direitos humanos, pois não existe respeito a nenhum dos grupos de direitos, sejam individuais, sociais, políticos ou econômicos.

Portanto, neste estudo dos sistemas políticos podemos notar que no atual estágio de evolução dos sistemas políticos o que melhor apresenta condições para o desenvolvimento dos direitos humanos será a democracia social, que reúne elementos do liberalismo, ao assegurar as liberdades fundamentais, e do socialismo ao assegurar direitos sociais, democracia econômica e política. Será a partir deste modelo que, aperfeiçoado, chegaremos a modelos mais democráticos e participativos de sociedades.

A democracia liberal clássica se mostrou ineficaz, posto que ao respeitar as liberdades individuais ignorando os direitos sociais, inviabilizou o exercício destas liberdades para grande parte da população. O sistema marxista-social, nos seus dois primeiros estágios de evolução, dá ênfase aos direitos sociais e econômicos, não havendo, entretanto, o pleno exercício dos direitos individuais. Sem dúvida que ao atingir o terceiro estágio estaríamos diante da realização de todos os direitos da pessoa o que, entretanto, parece utópico no atual estágio da evolução humana.

Retornando portanto à democracia social, vamos recorrer a JUAN FERRANDO BADIA que ressalta a importância do sistema de democracia social que surge do impacto da crítica marxista ao liberalismo e da pressão operária. Foi a partir deste momento que as democracias políticas se foram transformando em democracias sociais sendo que em alguns casos, que ainda são poucos, houve também a aceitação de certos princípios de democracia econômica.<sup>41</sup>

Com estas modificações essenciais do capitalismo surgiu o que se pode chamar de capitalismo social com a fusão de princípios liberais com princípios socialistas e o aparecimento dos regimes social-democráticos, mudando o panorama inicial da crítica marxista, sendo possível o surgimento de tendências conciliadoras leste-oeste,<sup>42</sup> o que vem se confirmando na década de noventa. Este entendimento, que parece ser possível, deve-se às mudanças da democracia ocidental que incorpora muito do socialismo, como também uma autocritica do sistema social-marxista que passa a modificar determinadas posições em relação às liberdades individuais.

Ao trabalharmos, portanto, com o sistema político democrático social, devemos atentar para as graves distorções que este sistema apresenta,

41 BADIA, Juan Ferrando. Ob. cit., p. 80.

42 BADIA, Juan Ferrando. Ob. cit., p. 81.

para que se possa aperfeiçoá-lo até um modelo totalmente democrático da sociedade. É ameaça constante a este modelo, a ausência de democracia econômica e especialmente a ausência de uma gestão democrática dos meios de comunicação social. Esta ameaça pode ser notada na existência do autoritarismo estatal na realidade, contrapondo-se a uma democracia social delineada na Constituição. A realidade dos fatos se sobrepõe à realidade constitucional, amparada nos meios de controle da opinião pública chegando ao que LUIS SANCHEZ AGESTA chama de "forma autônoma de governo" baseado no carisma de um líder:

"En el horizonte político contemporáneo ha adquirido un relieve extraordinario una nueva fundamentación del poder de autoridad que exalta la personalidad concreta de un jefe. Este concepto reconoce fáciles precedentes históricos, y hasta cierto punto puede considerarse como una forma de gobierno autónoma, si bien con las limitaciones que resultan de sus propios caracteres." <sup>43</sup>

A diferença fundamental destes líderes carismáticos na atualidade, é que eles não necessitam se amparar em um aparato militar repressivo, mas se apóiam especialmente na propaganda através dos meios de comunicação de massa condicionantes do comportamento e das consciências. Tudo isto pode fazer parecer que um sistema autoritário tenha a aparência de uma democracia social.

Procuramos, portanto, colocar neste tópico do nosso trabalho a importância do estudo dos regimes e sistemas políticos para os direitos humanos. O exercício dos direitos políticos depende do sistema político adotado, com todas as implicações que envolvem esta questão. Neste sentido é que podemos afirmar que, assim como os direitos políticos, como conteúdo dos direitos humanos, são essenciais para os direitos individuais, sociais e econômicos o pleno exercício das liberdades individuais, dos direitos sociais, e a existência de uma democracia econômica, são garantia de efetivação dos direitos políticos.

É o mesmo que dizer que, para o exercício dos direitos políticos de forma consciente é necessária a liberdade da livre formação da consciência e da liberdade de expressão (direitos individuais), que dependem do direito social à educação (formação da consciência) e que por sua vez dependem de uma democracia econômica através de uma distribuição equilibrada de riquezas, evitando a ameaça constante que os privilégios econômicos e o egoísmo representam para a democracia.

Isto posto, vamos estudar os direitos políticos conforme estes são colocados pelas Constituições.

---

43 AGESTA, Luiz Sanchez. *Princípios da Teoria Política*, 3ª edição revisada, Editora Nacional, Madrid, 1970, p. 389.

A Constituição brasileira trata dos direitos políticos no capítulo IV do Título II referente aos direitos e garantias fundamentais.

O artigo 14 do texto brasileiro determina que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e ainda através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

Portanto, podemos destacar os direitos que realizam a soberania popular, que são:

- a) direito de votar e ser votado;
- b) plebiscito;
- c) referendo;
- d) iniciativa popular.

Estes são os direitos políticos dentro do Estado, entretanto, é necessário, antes do estudo destes direitos específicos no Direito Constitucional positivo, fazer breve referência à origem da soberania popular e conceito de soberania, uma vez que é a realização da soberania popular que visam os direitos políticos.

## 6.1 — *Soberania*

### 6.1.1 — *Origem*

O conceito de soberania teve origem na França, onde se afirmava que o caráter distintivo do Estado é ser soberano. Este conceito foi-se formando a partir da luta travada pelos reis franceses contra os barões feudais, para impor a sua autoridade, o que poderíamos chamar então de soberania interna, como também para se emanciparem da tutela do Santo Império Romano, primeiro, e do Papado, depois,<sup>44</sup> o que poderíamos chamar de soberania externa.

Este procura de soberania se deveu ao fato de que os primeiros reis da França não eram nem militarmente os mais fortes, como também, conseqüentemente, não eram os mais acatados. Não existia na Idade Média aquela idéia de Estado, de nação e de pátria, presente entre os gregos e romanos, desaparecendo com as invasões bárbaras. Aos poucos os barões, soberanos em seus feudos, perdem esta condição para o rei. Logo os reis, que só devem obediência a Deus, subtraem de um só golpe a autoridade dos Papas e a intervenção do povo, tornando o poder real absoluto.<sup>45</sup>

44 AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, Porto Alegre e Rio de Janeiro, Ed. Globo, 1981, 20ª ed. pp. 50/51.

45 AZAMBUJA, Darcy. *Ob. cit.*, p. 59.

Posteriormente encontraremos as doutrinas democráticas que atribuem ao povo, ou à nação, o poder político.

Este pensamento entretanto não será unânime. THOMAS HOBBS, filósofo inglês (1588-1679), assim abordará a questão: A idéia “parte da antiga convicção de que o homem, em épocas primitivas, viveu fora da sociedade, em estado de natureza. Sendo todos os homens iguais e essencialmente egoístas, tendo todos os mesmos direitos naturais e não existindo nenhuma autoridade ou lei, o estado de natureza foi uma época de anarquia e violência, em que o indivíduo levava uma vida solitária, sórdida e brutal, pois nenhum era tão forte que não temesse os outros, nem tão fraco que não fosse perigoso aos demais. Para pôr termo a esse período de violenta anarquia, os homens criaram, por um contrato, a sociedade política e cederam seus direitos naturais a um poder comum, a que se submeteram por medo e que disciplina uns atos em benefício de todos. Assim a soberania que residia primitivamente em todos os homens, passa a ser propriedade da autoridade criada pelo contrato político”.<sup>46</sup>

Nas palavras de HOBBS:

“Dizem que o Estado foi instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembléia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembléia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes dos homens.”<sup>47</sup>

HOBBS irá negar aos homens o direito de resistência à tirania do soberano: “... se aquele que tentar depor seu soberano for morto, ou por ele castigado devido a essa tentativa, será o autor de seu próprio castigo, dado que por instituição é autor de tudo quanto seu soberano fizer.”<sup>48</sup>

LOCKE refuta indiretamente as idéias de HOBBS, há nelas a concepção de um “estado de natureza, mas, ao contrário de HOBBS, vê nessa época primitiva ordem e razão. Para LOCKE, os homens são iguais e possuem os mesmos direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade”.<sup>49</sup>

46 AZAMBUJA, Darcy. Ob. cit., p. 59.

47 HOBBS, Thomas. *Leviatã ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico civil*, 4ª ed., São Paulo, Editora Nova Cultura, 1988, p. 107.

48 HOBBS, Thomas. Ob. cit., p. 107.

49 AZAMBUJA, Darcy. Ob. cit., p. 60.

ROUSSEAU admitirá, mais claramente que HOBBS e LOCKE, o estado de natureza, que será uma época primitiva onde o homem vive feliz e livre fora da sociedade. Esta época termina devido ao progresso da civilização e à propriedade privada. ROUSSEAU afirmará:

“O primeiro que, cercado um terreno, se lembrou de dizer: *Isto me pertence*, e encontrou criaturas suficientemente simples para acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, quantas misérias e horrores teria poupado ao gênero humano aquele que desarraigando as estacas ou atulhando o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: guardai-vos de escutar este impostor! Estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos a todos pertencem e de que a terra não é de ninguém.”<sup>50</sup>

ROUSSEAU afirma que a vontade geral é a manifestação da soberania. Ele preconiza a criação de pequenos Estados e a democracia direta:

“Os eleitos pelo povo para governar não são seus representantes, mas apenas comissários para executar a vontade geral; as leis só serão obrigatórias depois de aprovadas pelo povo, e por isso a população do Estado deve ser pequena, para poder reunir-se freqüentemente.”<sup>51</sup>

### 6.1.2 — *Conceito*

Quando falamos em soberania, temos duas características principais que esta pode ter: a soberania interna e a soberania externa. A soberania interna é sinônimo de poder supremo. Significa que, dentro das fronteiras do Estado, não existe nenhum poder paralelo ou acima daquele poder do Estado. A Soberania externa significa independência. O Estado soberano, nas suas relações com outros Estados, não tem nenhum vínculo de submissão, não admitindo nenhum tipo de intromissão nos seus assuntos internos ou internacionais: “A quase unanimidade dos tratadistas reconhece que, se a soberania é um poder supremo, é a maior força, não querendo dizer que seja um poder arbitrário, uma força brutal, que não reconhece limites”<sup>52</sup> como se pensava no passado.

É importante ressaltar que a soberania não é um poder do Estado, mas sim uma qualidade deste poder, que poderá ou não ser soberano. Em termos práticos, temos exemplos de países que perderam a sua soberania interna, como El Salvador, pequeno Estado da América Central. El Salvador perdeu sua soberania interna a partir do momento em que o poder do Estado perdeu a sua característica de supremacia. A guerrilha

---

50 ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social e outros escritos*. Ed. Cultrix, São Paulo, 1987, p. 175.

51 AZAMBUJA, Darcy. Ob. cit., p. 61.

52 AZAMBUJA, Darcy. Ob. cit., p. 67.

salvadorenha, controlando parte do território de El Salvador, significa um poder paralelo que desafia o poder do Estado e não permite mais que este exerça sua supremacia em todo o território nacional. Com relação à soberania externa, podemos encontrar, também na América Latina, um outro exemplo: Porto Rico. Porto Rico, inicialmente colônia espanhola, passa a ser colônia norte-americana quando da guerra, em 1898, dos Estados Unidos contra os espanhóis. A administração colonial norte-americana impôs o idioma inglês e transformou Porto Rico em base militar. Em 1917, os porto-riquenhos passaram a ser cidadãos norte-americanos sem participação no Governo da Ilha. Em 1847, após fortes pressões internas, os Estados Unidos permitiram que os porto-riquenhos elegeassem seu próprio governador, transformando Porto Rico em um "Estado livre associado", situação que permanece até hoje: "Esse Estado de comunidade livre (*Commonwealth*), que ainda hoje continua em vigor, coloca nas mãos de Washington os assuntos financeiros e as relações exteriores, enquanto mantém cidadania e moeda comuns, bem como livre acesso aos EUA para os porto-riquenhos, e vice-versa. Com a instituição da *Commonwealth*, as Nações Unidas dispensaram os EUA da obrigação de prestar esclarecimentos sobre a situação de Porto Rico perante sua Comissão de Descolonização, endossando assim, tacitamente, o acordo com o "fim" do domínio colonial. Contudo, em setembro de 1978, a Comissão de Descolonização abandonou essa posição e, em dezembro do mesmo ano, uma resolução da Assembléia-Geral das Nações Unidas definiu Porto Rico como colônia e exigiu o direito de determinação para o povo da ilha".<sup>53</sup> Temos aí um exemplo atual de um Estado que perdeu sua soberania externa.

Portanto, reafirmando o que anteriormente foi dito, é a soberania uma qualidade do Estado, idéia esta que já pode ser encontrada em vários autores. O Professor JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, quando analisa o pensamento de CARRÉ DE MALBERG, considera a soberania como a qualidade suprema do poder dos Estados soberanos. O poder do domínio estatal, por ser um poder de natureza jurídica, é um poder submetido ao direito. Esta conclusão leva ao entendimento de que a soberania, como qualidade do poder estatal, está, como esse poder, submetida ao direito e tem uma natureza jurídica.<sup>54</sup>

## 6.2 — O direito de votar e ser votado

Uma vez colocados a origem e o conceito da soberania popular, estudaremos os meios pelos quais o povo exerce este poder soberano

53 *GUIA DO TERCEIRO MUNDO*, Editora Terceiro Mundo Ltda. Rio de Janeiro, 1986, p. 490.

54 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. "Teoria Geral da Soberania", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 63/64, julho de 1986 — janeiro de 1987, Belo Horizonte, UFMG, Imprensa Universitária, p. 12.

através do Estado que deve refletir, sempre, a vontade popular, pois o povo é o seu titular.

A Constituição Brasileira proclama o sufrágio universal e o voto direto e secreto com igual valor para todos.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR escreve que o "direito de sufrágio é uma das espécies dos direitos políticos", significando o direito de escolher representantes por meio do voto:

"Sufrágio é a manifestação da vontade do povo, para a escolha de dirigentes, mediante votos", sendo direto quando os votantes escolhem os nomes de seus candidatos, ocorrendo em um só grau o indireto quando se processa em dois graus: "o primeiro pelo qual os eleitores escolhem os colégios; o segundo em que os colégios, que representam a vontade popular, escolhem a pessoa ou as pessoas, para determinados cargos."<sup>55</sup>

Consagra a nossa Constituição, além do sufrágio direto, também o sufrágio universal, sendo este, o sistema onde o eleito não é submetido a nenhum tipo de restrição, em razão da fortuna, de educação, da instrução, da classe social, dos títulos de qualquer natureza.

O voto é ainda secreto, só tendo conhecimento da declaração da vontade de um eleitor determinado, aquele mesmo eleitor.

Determina ainda a Constituição de 1988 a igualdade dos votos, ou o sufrágio igual, significando que "todos os homens têm o mesmo valor no processo eleitoral de votar. Cada Cidadão tem o mesmo peso político, nenhum dispõe de mais votos do que o outro. (...) A antítese do sufrágio igual é o sufrágio desigual, conferindo-se a todos a universalização do sufrágio, mas admitindo-se a superioridade de determinados votantes, pessoas qualificadas a quem se confere maior número de votos. (...) O voto igual e único reflete o princípio democrático, porém o voto reforçado espelha princípios elitistas, oligárquicos e aristocráticos, de prevalência de classes e grupos sociais".<sup>56</sup>

O voto, de acordo com o artigo 14, § 1.º, I, obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Para o exercício do direito de ser votado exige a Constituição a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alista-

55 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição*. 1988, vol. II, ob. cit., pp. 1.092/1.093.

56 PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*, 1º volume, ob. cit., p. 292.

mento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária e a idade mínima de 35 anos para o cargo de Presidente, Vice-Presidente e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador; 21 anos para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; e 18 anos para vereador.

Proíbe a Constituição o exercício do direito de ser votado para os inalistáveis (os estrangeiros e os conscritos durante o período militar obrigatório); os analfabetos; os Chefes dos Poderes executivos da União; do Estado e do Município para o mesmo cargo, no período subsequente; do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até segundo grau, ou por adoção, dos Chefes dos Executivos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios; e finalmente proíbe a eleição dos chefes dos executivos dos entes federados, se estes não renunciarem aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

O direito de votar e ser votado está assegurado na *Constituição Italiana* nos artigos 48 e 49, e assim como no Brasil ele é direto, livre, igual e secreto:

“Art. 48 — São eleitores todos os cidadãos, homens e mulheres, que atingiram a maioridade.

O voto é pessoal e igual, livre e secreto. O seu exercício é dever cívico.

O direito de voto não pode ser limitado, exceto por incapacidade civil ou por efeito de sentença penal irrevogável ou nos casos de indignidade moral, indicados pela Lei.”

“Art. 49 — Todos os cidadãos têm direito de se associar livremente a partidos para concorrerem, com método democrático, na determinação da política nacional.”

“Art. 51 — Todos os cidadãos de ambos os sexos podem ter acesso aos órgãos públicos e aos cargos eletivos em condição de igualdade, segundo os requisitos exigidos por lei.

A Lei pode, para a admissão nos órgãos públicos e nos cargos eletivos, equiparar aos cidadãos os italianos não pertencentes à República.

Quem é chamado a exercer funções públicas eletivas tem direito de dispor do tempo necessário para o cumprimento das mesmas e de conservar seu posto de trabalho.”

Como observa DIONÍSIO PETRIELLA, "o principal direito político do cidadão italiano é, como em todo Estado livre moderno, o eleitorado ativo e passivo."<sup>57</sup>

A *Constituição da Espanha* se refere ao direito de votar e ser votado no artigo 23, completado pelo artigo 13, item 2 e artigo 6.º

"Art. 23. ....

1 — Os cidadãos têm o direito de participar nos assuntos públicos, diretamente ou por meios de representantes livremente eleitos em eleições periódicas por sufrágio universal."

"Art. 13. ....

2 — Somente os Espanhóis serão titulares dos direitos reconhecidos no artigo 23, salvo o que, atendendo a critérios de reciprocidade, possa estabelecer-se por tratado ou por lei quanto ao direito de sufrágio ativo nas eleições municipais."

"Art. 6.º — Os Partidos Políticos exprimem o pluralismo, concorrem para a formação e a manifestação da vontade popular e constituem instrumento fundamental de participação política. A sua criação e o exercício da sua atividade são livres no respeito da Constituição e da lei. A sua estrutura e o seu funcionamento serão democráticos."

O artigo 23, nas palavras de JORGE ESTEBAN e LUIZ LOPES GUERRA, "concebe a participação nos assuntos públicos como um verdadeiro *direito fundamental* dos cidadãos que, portanto, foi fortalecido pelas garantias gerais que especifica o artigo 53. Pretendeu-se apresentar, desta forma, o direito de participação nos assuntos políticos como uma das necessidades humanas fundamentais dirigidas à realização do homem como ser social".<sup>58</sup>

Em segundo lugar, o mesmo artigo 23 reconhece, de modo expresso, duas formas de participação, ou seja, a participação direta e a representativa. Desta forma, "se situa neste sentido dentro da orientação moderna que combina ambas as formas de participação com o objetivo de se fazer mais efetiva e real a democracia, e que se denomina como democracia semi-direta".<sup>59</sup>

57 PETRIELLO, Dionísio. *La Constitución de la República Italiana*, ob. cit., p. 59.

58 ESTEBAN, Jorge de. y Luis Lopes Guerra. *El Régimen Constitucional Español*. 1. Ob. cit., p. 87.

59 ESTEBAN, Jorge de. y Luis Lopes Guerra. Ob. cit., p. 87.

A *Constituição Portuguesa* refere-se ao direito de votar no artigo 116.º, ítem 1, que determina:

“Art. 116. ....  
(Princípios gerais de direito eleitoral)

1 — O sufrágio direto, secreto e periódico constitui a regra geral de designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local.”

O artigo 112 do texto português refere-se de forma genérica à participação política dos cidadãos quando dispõe que “a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

Determina o texto português condições para o exercício do direito de ser votado, sendo que o artigo 125 estabelece que são elegíveis para o cargo de Presidente da República os cidadãos portugueses de origem, eleitores e maiores de 35 anos.

As condições de elegibilidade para a Assembléia da República estão estabelecidas no artigo 153, que determina:

“São elegíveis os cidadãos portugueses eleitores, salvo as restrições que a lei eleitoral estabelece por virtude de incompatibilidades locais ou de exercício de certos cargos.”

Interessante o artigo 154 que permite que sejam apresentadas candidaturas pelos partidos, em coligação e isoladamente, permitindo que cidadãos não inscritos nos partidos políticos venham a integrar a lista.

Como exemplo de Constituição socialista, a *Constituição Cubana* refere-se ao direito de votar e ser votado nos artigos 134, 135, 136 e 137:

“Artigo 134 — Em toda eleição e nos referendos o voto é livre, igual e secreto. Cada eleitor tem direito a um só voto.

Artigo 135 — Têm direito a voto todos os cubanos, homens e mulheres, maiores de dezesseis anos, exceto:

a) os mentalmente incapazes, com prévia declaração judicial de sua incapacidade;

b) os inabilitados judicialmente por motivo de delitos.

Artigo 136 — Têm direito de serem eleitos os cidadãos cubanos, homens e mulheres que se encontrem em pleno gozo de seus direitos políticos.

Se a eleição é para deputados à Assembléia Nacional do Poder Popular, devem, além disto, ser maiores de dezoito anos.

Artigo 137 — Os membros das Forças Armadas Revolucionárias e demais instituições armadas têm direito a eleger e serem eleitos, do mesmo modo que os demais cidadãos.”

Sobre o sistema cubano escreve OSNY DUARTE PEREIRA:

“A eleição dos delegados é pelo sistema majoritário, para assegurar um maior conhecimento e relação entre delegado e seus eleitores. Em cada circunscrição são admitidos de dois a oito candidatos. Cada eleitor tem direito de propor candidatos. Não é permitida a apresentação de candidatos por partido ou qualquer organização coletiva (clubes, associações, sindicatos, etc.) (...) Esses delegados eleitos de dois anos e meio em dois anos e meio, em data fixada pelo Conselho de Estado, compõem a Assembléia Municipal do Poder Popular. Essa Assembléia elege o Comitê Executivo, órgão que administrará o Município e executará as leis, inclusive as da Assembléia Municipal. (...) Escolhido o Comitê Executivo Municipal, a Assembléia passa a eleger os delegados à Assembléia Provincial. Proposta a lista, neste caso pelos próprios delegados, passa-se a uma fase de discussão sobre os nomes. Feito isto, procede-se à votação pelo voto secreto e os delegados que obtiverem a maioria absoluta irão integrar a Assembléia Provincial. Ali se elege também um Comitê Executivo Provincial que administrará as Províncias e as Empresas que lhes são subordinadas (...) A Assembléia Nacional do Poder Popular (terceiro escalão) é o órgão supremo do Poder do Estado sendo eleita por um período de cinco anos. (...) Os eleitores são delegados municipais.”<sup>60</sup>

A Comissão de Candidaturas é encarregada da escolha dos nomes dos candidatos para a Assembléia Nacional, sendo que esta comissão é constituída por representantes de organizações de massa e presidida pelo representante do Partido Comunista. Existem também Comissões de Candidaturas, sempre presididas pelo representante do Partido Comunista, para a eleição de Comitês Executivos Municipais e Provinciais.

Podemos notar que após o voto direto para o delegado Municipal, desencadeia-se uma rede das eleições indiretas, sendo que no nível superior, a Assembléia Nacional do Poder Popular elege um Conselho de Estado que é composto por parte de seus membros e este Conselho de Estado elege o Presidente e os Vice-Presidentes. O Presidente é também

60 PEREIRA, Osny Duarte. *Constituição de Cuba (como é e como funciona)*, Ob. cit., p. 82.

o Chefe de Governo e do Conselho de Ministros que presta contas de suas atividades à Assembléia Nacional do Poder Popular:

“Vê-se, assim, que Cuba é uma república parlamentarista unitária em que o Partido Comunista preside as comissões de candidaturas, porém os candidatos que apresenta, juntamente com os propostos pelas organizações da massa (art. 7.º da Constituição) devem ser aprovados pelas respectivas assembléias em votação secreta.”<sup>61</sup>

Observe-se ainda o interessante artigo 112 da Constituição Cubana que prevê a revogabilidade dos mandatos dos delegados municipais pelos seus eleitores, a qualquer momento.

### 6.3 — *Referendo*

Conforme PINTO FERREIRA, o referendo é um “mecanismo de defesa, mediante o qual o povo ou o eleitorado pode aprovar ou vetar, enfim, contrapondo-se a uma medida determinada pelos seus representantes”.<sup>62</sup>

O autor classifica o referendo como: *a*) referendo constitucional (aprovação de uma Constituição); *b*) referendo legislativo (aprovação de leis ordinárias); *c*) referendo compulsório (se aplica compulsoriamente à ratificação de novas Constituições e Emendas Constitucionais); *d*) referendo facultativo (empregado a critério da legislação em matérias controvertidas).<sup>63</sup>

Diferencia PINTO FERREIRA o referendo do plebiscito, afirmando ser o referendo o “processo de submissão ao eleitorado de uma medida legislativa, enquanto que o plebiscito significa a aprovação ou desaprovção de um ato do Executivo pelo povo”.<sup>64</sup>

Segundo JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, “o *referendum* é medida *a posteriori*, sendo o instituto de direito constitucional, de direito interno, pelo qual as coletividades se pronunciam sobre decisão legislativa, desde que o pronunciamento reúna determinado número de assinaturas, fixado em lei. Desse modo associa-se o povo ao processo legislativo, complementando a tarefa do legislador”.<sup>65</sup>

61 PEREIRA, Osny Duarte. Ob. cit., p. 83.

62 PINTO FERREIRA. Ob. cit., p. 302.

63 PINTO FERREIRA. Ob. cit., pp. 302/303.

64 PINTO FERREIRA. Ob. cit., p. 299.

65 CRETILLA JÚNIOR, José. Ob. cit., p. 1.096.

O que diferencia o referendo do plebiscito é a maior complexidade do primeiro, onde é colocado à apreciação popular o texto de uma lei, ou Constituição, enquanto que no plebiscito temos uma questão polêmica de interesse nacional onde a complexidade da questão submetida à apreciação popular é menor, sendo por exemplo sim ou não ao Parlamentarismo, ou a escolha entre Presidencialismo e Parlamentarismo.

Acrescente-se ainda que, no plebiscito, a consulta popular se realiza antes da elaboração da norma, enquanto que o referendo tem caráter ratificador de uma lei ou Constituição já elaborada.

A *Constituição Brasileira* prevê o referendo no artigo 14, inciso II como meio de exercício da soberania popular com a participação direta do povo nas decisões soberanas do Estado.

DIONÍSIO PETRIELLA, em trabalho sobre a *Constituição da República Italiana* de 1947, ressalta que este texto adotou "algumas instituições da democracia direta, como a iniciativa na formação das leis estendida ao povo e às Regiões e ao Conselho Nacional da Economia e do Trabalho (arts. 71, 121 e 99); o referendo ab-rogativo de leis por parte do povo (art. 75); o confirmativo para as leis constitucionais (art. 138)". Enfim, se deu larga intervenção na vida parlamentar aos partidos políticos (arts. 49, 72, 82).

O artigo 75 da Constituição Italiana assim dispõe:

"Art. 75 — É convocado *referendum* popular para deliberar a ab-rogação, total ou parcial, de uma lei ou de um ato que tenha valor de lei, quando o solicitarem quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais.

Não é admitido o *referendum* para as leis tributárias e de balanço, de anistia e de indulto, de autorização para ratificar tratados internacionais.

Têm direito de participar do *referendum* todos os cidadãos chamados a eleger a Câmara dos Deputados.

A proposta submetida a *referendum* será aprovada se participar da votação a maioria dos que têm direito, e se for atingida a maioria dos votos validamente expressos.

A lei determina as modalidades de atuação do *referendum*."

O artigo 138 do texto Italiano de 1947 prevê o referendo confirmativo das leis constitucionais:

"Art. 138 — As leis de revisão da Constituição e as outras leis constitucionais são adotadas por parte de cada Câmara, me-

diante duas deliberações sucessivas com um intervalo não inferior a três meses, e são aprovadas, pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, na segunda votação.

Estas mesmas leis serão submetidas a *referendum* popular quando, no prazo de três meses a partir de sua publicação, o solicitar um quinto dos membros de uma Câmara ou quinhentos mil eleitores ou cinco Conselhos Regionais. A lei submetida a *referendum* não é promulgada senão depois de aprovada pela maioria dos votos válidos.

Não se procede a *referendum*, se a lei for aprovada na segunda votação por cada uma das Câmaras, pela maioria dos dois terços dos seus integrantes.”

Os artigos 167 e 168 da *Constituição Espanhola* prevêem o que se convencionou chamar de referendo constituinte<sup>66</sup> ou constitucional já visto na *Constituição Italiana*. Têm estes artigos a seguinte redação:

“Art. 167 — .....

1 — Os projetos de reforma Constitucional deverão ser aprovados por maioria de três quintos em uma das Câmaras. Se não se verificar acordo entre ambas as Câmaras, procurar-se-á obtê-lo através da criação de uma comissão de composição paritária de Deputados e Senadores a qual submeterá um texto à votação do Congresso e do Senado.

2 — Se não for conseguida a aprovação segundo o processo previsto no número anterior e se o texto tiver obtido o voto favorável da maioria absoluta do Senado, o Congresso, por maioria de dois terços, poderá aprovar a reforma Constitucional.

3 — Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação, quando assim o solicitar, nos quinze dias seguintes à sua aprovação, uma décima parte dos membros de qualquer das Câmaras.

Art. 168 — .....

1 — Quando for proposta revisão total da Constituição ou uma revisão parcial que afete o título preliminar, a seção I no capítulo II do Título I ou o Título II, proceder-se-á à aprovação do princípio de revisão por maioria de dois terços de cada Câmara e à dissolução das Cortes.

66 ESTEBAN, Jorge de. y Luiz Lopes Guerra. Ob. cit., p. 95.

4 — As Cortes que vierem a ser eleitas deverão ratificar a decisão e proceder ao estudo do novo Texto Constitucional, que deverá ser aprovado por maioria de dois terços de ambas as Câmaras.

5 — Aprovada a reforma pelas Cortes Gerais, será submetida a referendo para ratificação.”

Há ainda no texto espanhol referência ao referendo de alcance apenas regional nos artigos 151, itens 1 e 2, §§ 3.º e 5.º e art. 152, item 2.

O artigo 151 prevê o referendo nos §§ 3.º e 5.º, item 2, quando dispõe sobre a necessidade de ratificação do texto do Estatuto das “comunidades autônomas” pelo corpo eleitoral das províncias compreendidas no âmbito territorial do projetado estatuto, aprovado pela maioria dos votos válidos.

O item 1 do mesmo artigo 151 do texto espanhol, quando se refere à aprovação por meio de referendo dos eleitores das províncias que compõem a região que se quer fazer autônoma, trata tecnicamente do plebiscito.

O artigo 152 refere-se ainda à necessidade de ratificação por referendo popular das modificações dos estatutos das “comunidades autônomas” espanholas.

Finalmente, o artigo 92 se refere ao que JORGE ESTEBAN e LUIS LOPES GUERRA chamam de referendo consultivo sobre decisões políticas de especial importância, e que se trata de plebiscito, conforme foi este conceituado, e será portanto visto no item seguinte.

A *Constituição Portuguesa*, embora se refira expressamente nos artigos 118 e 170 a referendo popular, caracteriza o que denominamos aqui de Plebiscito e por este motivo será estudado no item referente a este direito. Entretanto, como veremos, o plebiscito conforme foi colocado na *Constituição portuguesa* (com nome de referendo), supre a ausência do referendo, entendido este como ratificação de textos de leis ordinárias e constitucionais.

Finalmente, na *Constituição Cubana* encontramos o referendo no artigo 134 como direito político sem especificar, aquela *Constituição*, como este será exercido e como ele é entendido.

#### 6.4 — *Plebiscito*

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR observa que:

“Em nossos dias, plebiscito é a consulta ao povo para que este, mediante pronunciamento, manifeste livremente sua opinião

sobre assunto de interesse relevante. (...) Se o assunto é de interesse local, a população da região, ou da cidade, não o povo, em geral, é consultada.”<sup>67</sup>

PINTO FERREIRA observa que,

“geralmente costuma distinguir-se na atualidade entre plebiscito e referendo ou *referendum*. O plebiscito significa a aprovação ou desaprovação de um ato do executivo pelo povo. O referendo é o processo de submissão ao eleitorado de uma medida legislativa.”<sup>68</sup>

Podemos acrescentar, ainda, que o plebiscito na nossa Constituição deve ser entendido como forma de manifestação preliminar sobre questões relevantes, como a escolha entre Monarquia e República, e parlamentarismo e presidencialismo no artigo 2.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A modificação do Texto Constitucional brasileiro e as normas relativas à nova forma e sistema de governo, dependem da aprovação popular anterior.

Prevê ainda a Constituição Brasileira, além do artigo 14, inciso I, que estabelece o referendo como forma de exercício da soberania popular, o plebiscito de aprovação da população interessada para a fusão, subdivisão ou desmembramento de Estado, e ainda para a criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios. (Artigo 18 §§ 3.º e 4.º).

Os Textos Constitucionais da Itália, Espanha e Portugal não se referem expressamente a plebiscito, mas unicamente a referendo popular. Entretanto, embora estes textos não se refiram a plebiscito, encontra-se este como “referendo consultivo” nas Constituições espanhola e portuguesa.

A *Constituição da Espanha* se refere ao referendo consultivo, que na verdade é o que nós conceituamos como plebiscito, no artigo 92, que dispõe:

“Art. 92 — .....

1 — As decisões políticas de especial importância poderão ser submetidas a referendo consultivo de todos os cidadãos.

2 — o referendo será convocado pelo rei, sob proposta do Presidente do governo, previamente autorizado pelo Congresso dos Deputados.

67 CRETELLA JÚNIOR, José. Ob. cit., p. 1.094.

68 PINTO FERREIRA. Ob. cit., p. 299.

3 — Uma lei orgânica regulará as condições e o processo das diferentes modalidades de referendo, previstas nesta Constituição.”

A iniciativa do referendo parece corresponder exclusivamente ao “presidente do governo, que é quem decidirá sobre a conveniência de sua utilização.

O papel do Congresso dos Deputados — como se vê excluiu-se o Senado — consiste em permitir ou não a consulta popular segundo a proposta formulada pelo Presidente do Governo. De acordo com a lei orgânica sobre a regulamentação das distintas modalidades do referendo de 18 de janeiro de 1980, dita autorização requer a maioria absoluta do Congresso dos Deputados (artigo 6.º). Finalmente o Rci se limitará obrigatoriamente a convocar o referendo sempre que o Congresso o tenha aprovado”.<sup>69</sup>

A *Constituição Portuguesa* também utiliza a palavra “referendo” para designar o que nós chamamos de “plebiscito”.

O artigo 118 se refere ao “referendo” e determina que os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se diretamente sobre questões de relevante interesse nacional e que devem ser decididas pela Assembléia da República ou pelo governo, através da aprovação de convenção internacional ou de ato legislativo. O “referendo” será realizado por decisão do Presidente da República mediante proposta da Assembléia da República ou pelo governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na lei.

O mesmo artigo 118, no ítem 3 exclui do âmbito do “referendo” as alterações à Constituição, as matérias previstas no artigo 164 (competência política e legislativa da Assembléia da República), as questões e os atos do conteúdo orçamental, tributário e financeiro.

O “referendo” (plebiscito) deverá recair apenas sobre uma matéria, devendo as questões ser formuladas em termos sim ou não, com objetividade, clareza e precisão.

Nos termos do ítem 15 do mesmo artigo 118 da Constituição portuguesa, não ocorrerá o “referendo” entre a data da convocação e da realização de eleições gerais para órgãos de soberania, de governo próprio das regiões autónomas e do poder local, bem como de Deputados ao Parlamento Europeu.

Será exercida pelo Presidente da República de Portugal a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e legalidade das propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembléia da República ou pelo governo. Estas propostas recusadas pelo Presidente da República ou que tenham recebido resposta negativa do eleitorado não podem ser

69 ESTEBAN, Jorge dc. y Luiz Lopes Guerra. Ob. cit., p. 96.

renovadas na mesma sessão legislativa, salvo se houver nova eleição da Assembléia da República.

Como foi visto no estudo do referendo, a *Constituição Cubana* prevê o referendo sem entrar em detalhes sobre a sua forma, não existindo referência no texto cubano à realização de plebiscito.

Ainda com relação ao plebiscito é bom lembrar as palavras de PINTO FERREIRA, que alerta para o uso do plebiscito para legitimar regimes autoritários:

“Como exemplo de incitação ao autoritarismo citam-se os plebiscitos da era napoleônica, que foram realizados por três vezes: em 1800, buscando apoio público para a ratificação de uma nova Constituição; em 1802, a fim de conferir a Napoleão o título de Cônsul Vitalício; em 1804, para o efeito de confirmar Napoleão no título de Imperador dos Franceses. São de mencionar-se os plebiscitos de Hitler, no início do seu governo, que lhe eram favoráveis, aniquilando a democracia e endeusando o nazismo.”<sup>70</sup>

BERNARD CHANTEBOUT se refere à República plebiscitária francesa de 1962 a 1969, período marcado desde seu início até o seu fim por dois referendos e no meio deste período por uma eleição presidencial de dezembro de 1965. É este período marcado por uma massacrante preponderância da instituição presidencial: o Chefe de Estado toma as decisões em nome do governo impondo-se ao Parlamento que deixa de ter valor. Quanto ao voto, este, está ao lado do Presidente nesta República plebiscitária e é o único órgão que conta, sendo em parte cúmplice e em parte enganado, até o repentino despertar de maio de 1968.<sup>71</sup>

Também JUAN FERRANDO BADIA alerta para o perigo do plebiscito e mesmo do referendo ao afirmar:

“En Suiza las palabras plebiscito y referendum son sinónimas; en Francia, se llama plebiscito al voto sobre un hombre, referendum, al voto sobre un problema. Desde Napoleón, el plebiscito ha sido uno de los medios para emascarar un gobierno personal bajo una apariencia democrática, pues el referendum puede facilmente convertirse en plebiscito si el pueblo escoge en función del hombre que se dirige a él. Al permitirse pasar por encima del Parlamento para consultar directamente a la nación, el referendum suministra al jefe del Estado (o de gobierno) el medio de hacer popular y desviar el régimen hacia el gobierno personal.”<sup>72</sup>

70 PINTO FERREIRA. Ob. cit., p. 300.

71 CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 7ème édition, Armand Colin, Paris, 1986, p. 510.

72 BADIA, Juan Ferrando. *Estructura interna de la Constitución*. Tirant le Blanch, Valencia, 1988, pp. 293/294.

Neste sentido se torna fundamental que se coloquem limites e controles sobre o exercício do plebiscito e do referendo, como aqueles presentes nos Textos Constitucionais espanhol e português.

### 6.5 — *Iniciativa Popular*

É a iniciativa popular uma das formas do exercício da soberania popular: “É uma instituição democrática que pode exercer uma parte do eleitorado (no seu conjunto) e que consiste em iniciar o procedimento de produção de uma lei em sentido formal ou ainda a reforma da mesma (incluídas neste segundo caso as leis constitucionais, formais ou materiais)”.<sup>73</sup> Esta é a conceituação de Gonzales Casanova quando analisa as diversas formas de participação popular.

PINTO FERREIRA define a iniciativa popular como “um processo eleitoral pelo qual determinados percentuais do eleitorado podem propor a iniciativa de mudanças constitucionais ou legislativas mediante a assinatura de petições formais que sejam autorizadas pelo Poder Legislativo ou por todo o eleitorado”.<sup>74</sup>

A iniciativa popular nos termos do artigo 61, II, § 2.º da *Constituição Brasileira* de 1988, faz-se através da 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.

A *Constituição Italiana* prevê a iniciativa popular no artigo 71, que tem a seguinte redação:

“Art. 71 — A iniciativa das leis pertence ao Governo, a cada membro das Câmaras e aos órgãos e entidades aos quais seja conferida por lei constitucional.

O povo exerce a iniciativa das leis, mediante a proposta por parte de pelo menos cinquenta mil eleitores de um projeto redigido em artigos.”

Na *Constituição Espanhola*, a iniciativa popular está regulada pelo artigo 87 item 3 que dispõe:

“Art. 87 — .....

3 — Uma lei orgânica regulará as formas de exercício e os requisitos da iniciativa popular para a apresentação de propostas de lei. Serão sempre exigidas pelo menos 500.000 assinaturas

73 CASANOVA, J. A. Gonzalez. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 2ª ed., Barcelona, editorial Vicens-vives, 1983, p. 318.

74 PINTO FERREIRA. Ob. cit., p. 303.

reconhecidas. Não poderá haver iniciativa popular em matéria de lei orgânica, tributária ou de caráter internacional, ou que se refiram a prerrogativas de clemência.”

Sobre a iniciativa popular na Constituição espanhola, escreve JORGE DE ESTEBAN e LUIZ LOPES GUERRA:

“A iniciativa popular consiste na petição voluntária de um número determinado de cidadãos para que se submeta a referendo uma questão importante ou se admita uma determinada proposição de lei para sua discussão e aprovação pelo Parlamento. (...) Ambos os tipos de iniciativa são essencialmente originários da Suíça, onde tais procedimentos fazem parte da peculiar ‘democracia direta’ helvética.”<sup>75</sup>

Observa ainda JORGE ESTEBAN que o direito de petições individuais e coletivas do artigo 77 da Constituição espanhola, obrigando o Governo a dar explicações sobre o seu conteúdo, é também uma forma de participação direta dos cidadãos, o que ocorre “quando adquire uma conotação coletiva dirigida a solicitar algo de interesse geral. Neste sentido pode adquirir um caráter complementar da iniciativa popular, já que mediante o exercício coletivo desta ação se pode solicitar que se submetam, por exemplo, a referendo determinadas matérias”, o que não é possível na petição individual.

A diferença entre o direito de petição como direito individual e político está caracterizada no item de nosso estudo relativo aos direitos individuais, quando fazemos a diferenciação entre direitos individuais e coletivos.

O artigo 112 da *Constituição Portuguesa* estabelece que a “participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”. Não há entretanto no Texto Constitucional português referência expressa à iniciativa popular de leis, sendo que a iniciativa de leis nos termos do artigo 170 compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao governo, competindo ainda a iniciativa da lei, no que diz respeito às regiões autônomas, às respectivas assembleias legislativas regionais.

A *Constituição Cubana* prevê a iniciativa popular no artigo 86, que dispõe:

“Artigo 86 — A iniciativa das leis compete:

- a) aos deputados da Assembleia Nacional do Poder Popular;
- b) ao Conselho de Estado;

<sup>75</sup> ESTEBAN, Jorge de. y Luiz Lopes Guerra. Ob. cit., p. 89.

c) ao Conselho de Ministros;

ch) às Comissões de Assembléia Nacional do Poder Popular;

d) ao Comitê Nacional da Central de Trabalhadores de Cuba e às Direções Nacionais das demais organizações sociais de massas;

e) ao Tribunal Supremo Popular em matéria relativa à administração da justiça;

f) à Procuradoria Geral da República, em matéria de sua competência;

g) aos cidadãos. Neste caso será requisito indispensável que participem da iniciativa dez mil cidadãos, pelo menos, que tenham a condição de eleitores."

Prevê a Constituição Cubana a iniciativa popular direta de leis na alínea g do artigo 86, e, de forma também direta, a possibilidade de iniciativa de leis através de organizações de massas e da Central dos Trabalhadores na alínea d do mesmo artigo, uma vez que não se trata aí de forma direta de representação através de Delegados representantes populares eleitos pelo processo eleitoral comum, mas sim de organizações extremamente próximas das aspirações populares o que nos faz crer que, também neste caso, temos uma forma de iniciativa popular direta.

## 7 — Conclusão

A pluralidade de direitos que examinamos anteriormente demonstra as diversas circunstâncias em que se colocam o homem e a mulher, como destinatários da ordem jurídica interna. A natureza desses direitos constitucionais, a eficiência dos mesmos, seus defeitos, limitações e proteção devem ser permanentemente revistos, para que possam atender às necessidades de uma democracia social real e concreta, que não se esgota no direito formalizado, isto é, escrito e codificado. Seu aperfeiçoamento depende da prática constitucional e de uma jurisprudência adequada. O direito constitucional não é apenas um direito da organização estatal, mas é um direito da liberdade, como disciplinador da ação política e econômica.<sup>76</sup>

No constitucionalismo brasileiro de 1988, pela primeira vez, ocorreu a menção direta da *prevalência dos direitos humanos* (art. 4.º, II), como princípio da República Federativa do Brasil, no que se refere às relações internacionais. Essa orientação completa-se no art. 7.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que consagra a propugnação pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

76 GONZALEZ, José Julián Alvarez. "La Protección de los Derechos Humanos en Puerto Rico". *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. LVII, N.ºs 1-2, 1988; CAPPELLETTI, Mauro. *La Giurisdizione Costituzionale delle Libertà*, Gluffrè Editore, Milano, 1976.