



**CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO**  
**CURSO DE DIREITO**

**OLÍVIA CYNTHIA NUNES ALVES**

**INOVAÇÕES NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: A PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA POR MEIO DE CONSULTAS POPULARES DIANTE DA EC  
111/2021**

**FORTALEZA  
2022**

OLÍVIA CYNTIA NUNES ALVES

INOVAÇÕES NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: A PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA POR MEIO DE CONSULTAS POPULARES DIANTE DA EC  
111/2021

Artigo TCC apresentado ao curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do prof. Thiago Barreto Portela.

FORTALEZA  
2022

OLÍVIA CYNTIA NUNES ALVES

INOVAÇÕES NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: A PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA POR MEIO DE CONSULTAS POPULARES DIANTE DA EC  
111/2021

Artigo TCC apresentado no dia 13 de junho de 2022 ao curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Fametro – Unifametro, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Thiago Barreto Portela  
Orientador – Centro Universitário Fametro – Unifametro

---

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Patricia Lacerda de Oliveira Costa  
Membro – Centro Universitário Fametro – Unifametro

---

Prof.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Gabriella de Assis Wanderley  
Membro – Centro Universitário Fametro – Unifametro

INOVAÇÕES NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: A PARTICIPAÇÃO  
DEMOCRÁTICA POR MEIO DE CONSULTAS POPULARES DIANTE DA EC  
111/2021

**RESUMO**

Este trabalho, intitulado: “Inovações no sistema brasileiro: A participação democrática por meio de consultas populares diante da Emenda Constitucional 111/2021”, tem como método uma pesquisa doutrinária (bibliográfica), caracterizando-se por ser voltada a comunidade de atores jurídicos. Desse modo, utiliza-se de procedimentos formais de pesquisa para adquirir informações necessárias que nos dará base para o levantamento de hipóteses e analisar os resultados do estudo feito pela pesquisadora. Tendo como objetivo apresentar e discutir pontos da Emenda Constitucional 111/2021, adotou-se uma investigação da evolução dos principais acontecimentos inovadores no âmbito político até chegar propriamente na EC 111/2021. E como resultado principal, o estudo revela que as redefinições feitas no âmbito político ao longo da história são avanços importantes, contudo os meios utilizados para a implantação precisam ser melhores estruturados.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, [2022]) estabeleceu, – em seu título II: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – cinco esferas de direitos fundamentais, sendo: (1) direitos e deveres individuais e coletivos; (2) direitos sociais; (3) nacionalidade, (4) direitos políticos e (5) dos partidos políticos.

Importante tecer que, as expressões direitos e garantias fundamentais andam frequentemente atreladas a ideia de direitos humanos. Para distingui-los é necessário abordar os principais conceitos que os determinam. Pereira (2018, p. 115), assegura que o termo direitos humanos têm um alcance mais amplo, sendo empregado, de um modo geral, para fazer referência aos direitos do homem reconhecidos na esfera internacional, são entendidos como exigências éticas que demandam positividade, e que os direitos fundamentais do ponto de vista formal, são aqueles que a ordem constitucional qualifica expressamente como tais. Já do ponto de vista material, aqueles direitos que ostentam maior importância, ou seja, direitos que devem ser reconhecidos por qualquer Constituição legítima.

Ainda no cerne dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2022), nos art. 14, 15 e 16 discorre acerca dos Direitos Políticos, em que se caracterizam o regime democrático, destacando a participação popular na formação da vontade do Estado. À vista disso, considera-se que a democracia adveio com a intenção de nortear as situações humanas, com a finalidade de introduzir os cidadãos nas tomadas de decisões.

Tais normas constituem um desdobramento do princípio democrático enunciado no art. 1º § único da Constituição Federal/88 que, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Sendo assim, temos a previsão de que todo poder pertence ao povo brasileiro, no sentido em que a República Federativa do Brasil reconhece a condição do cidadão como membro do Estado.

Nessa seara, destaca-se que no Brasil, o regime democrático estabelecido é o da democracia semidireta, no qual o povo escolhe seus representantes de forma direta através do voto e participa de forma indireta através de mecanismos estabelecidos na própria Constituição: referendo,

plebiscito e iniciativa popular (CONSTITUIÇÃO, 1988).

Esclarecidos os mecanismos que possibilitam uma maior participação da população em direção as ferramentas públicas, cumpre explicar que dentre os diversos contratempos que abrangem esses mecanismos, está a falta de conhecimento e interesse popular com relação ao que envolve a coisa pública em geral, o que conseqüentemente aponta a utilização escassa destes.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar as inovações no sistema eleitoral brasileiro, no que se refere às consultas populares e a participação dos cidadãos nos projetos políticos sociais. Desse modo, tem-se como base os estudos teóricos que mostram como vem desenvolvendo o sistema político.

Para o alcance do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: compreender historicamente eventuais intervenções do cidadão em tomadas de decisões políticas; identificar os pontos determinantes que viabilizam a participação da sociedade no poder; analisar as principais características em relação a inserção da população à participação política ao passo da Emenda 111/2021.

Em vista disso, a presente pesquisa mostra-se importante para os estudantes de Direito e sociedade em geral, que precisam compreender o papel do cidadão, e o que há em nosso ordenamento jurídico referente aos Direitos Fundamentais e Direitos Políticos, em uma breve consideração quanto aos temas.

O traçado metodológico deste estudo conjugou a pesquisa doutrinária (bibliográfica) em fontes secundárias impressas e virtuais como livros, artigos, revistas acadêmicas e monografias, com a pesquisa na legislação pertinente, visando coletar o maior volume de dados possível para alcançar aprofundamento e embasamento jurídico e técnico sobre o tema. O método adotado foi o dedutivo, partindo-se das disposições gerais da doutrina, da Constituição Federativa do Brasil de 1988 e Emenda ao texto Constitucional de nº 111/2021 (BRASIL, 2022).

Os dados obtidos foram organizados, interpretados e ordenados numa estrutura composta por quatro seções. Nesta seção introdutória enuncia-se o problema objeto de estudo, o objetivo geral, bem como seu desdobramento nos objetivos específicos, a justificativa para a escolha do tema, o trajeto

metodológico adotado para o alcance dos objetivos, findando-se com esta descrição do conteúdo de cada seção. Na seção seguinte, de número dois, discorre-se sobre a evolução dos direitos políticos na Constituição Federativa de 1988 (BRASIL, 2022). Na seção três trata-se especificamente do modelo da democracia brasileira e suas fontes. Na seção quatro imerge-se no objeto próprio deste estudo, consistente em uma análise à relevância da participação popular em questões políticas no âmbito municipal trazidos nos dispositivos inseridos pela EC 111/2021.

## **2 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL**

No decorrer da história da humanidade houve diversos avanços positivos na esfera dos direitos políticos, como a liberdade e a cidadania. Grandes movimentos liderados por pensadores de diversas áreas buscavam acelerar o progresso da humanidade. Nesse sentido, uma das correntes filosóficas mais importantes foi o iluminismo, que traz os conhecimentos sociais, dentre eles o político, para o âmbito da razão. Conhecido como o “século das luzes” este movimento intelectual surgiu na França e se popularizou no século XVIII.

A linha do pensamento iluminista era a reestruturação da sociedade, para alcançar tal propósito, os pensadores acreditavam na disseminação do conhecimento racional em detrimento do religioso. Contudo, essas questões confrontavam os alicerces da estrutura política que estava embasada nas determinações econômicas e religiosas. Contrapondo-se aos ideais mercantilista e ao Absolutismo do Antigo Regime, os iluministas defendiam a não intervenção do Estado na economia e a limitação do poder na política. Para a linha iluminista as práticas econômicas executadas pelo Estado absolutista causavam grande sofrimento social.

Segundo Mendonça (2019, p.02), o absolutismo, pautado, primeiramente, no direito divino de governar do rei e, posteriormente, em um direito de governar mais racional e policial, foi o grande responsável pela crise do século XVIII, na qual a maioria da sociedade sofria com a fome, a pobreza e, principalmente, com as arbitrariedades de um poder soberano desenfreado e sem limite algum.. A autora supracitada destaca ainda que o iluminismo surgiu

literalmente iluminando o pensamento social, não apenas dos grandes filósofos, mas da sociedade como um todo.

Em função da crescente propagação da filosofia iluminista, o Direito Civil teve um grande desenvolvimento no século XVIII, foi neste período que começaram a surgir diversas codificações que assinalariam uma tendência mundial nos anos seguintes. A racionalização desta corrente filosófica seria responsável pelo gradual processo de secularização do poder público.

Para Zimermann (2021), os ideais iluministas embasaram diversos movimentos no Brasil, pois a exemplo do que ocorreu nos demais países a população brasileira estava cansada da política fiscal dos colonizadores. Nesse contexto, tem-se uma nova doutrina político-econômica, o liberalismo.

Tal doutrina obteve grande relevância no que diz respeito à luta contra o absolutismo monárquico e também no pensamento iluminista. Um dos maiores expoentes do pensamento liberal, sem dúvidas, foi o inglês John Locke, que desenvolveu suas ideias na passagem do século XVII para o XVIII. Segundo Marcelo Lira Silva, Locke contribuiu para a formação de uma concepção de Estado que rompia com os paradigmas absolutistas e que influenciou posteriormente, outros pensadores ligados ao liberalismo, sobretudo Charles-Louis de Secondat, também conhecido como Montesquieu (Silva, 2011).

Porfírio (2022) destaca que “as primeiras ideias liberais surgiram, ainda no século XVII [...] O intuito nessa época era derrubar o Antigo Regime (a Monarquia absolutista) e instituir Estados constitucionais de direito”. O Estado de Direito surge com o propósito do bem-estar social e dessa concepção deriva o Estado Democrático de Direito, o qual “garante, a partir de um Estado governado democraticamente e submetido ao Direito como fundamento primeiro de suas ações, o atendimento a elementos básicos que promovam uma vida digna a todos os cidadãos e cidadãs”.

Destaca-se aqui uma oportuna consideração, Ferreira (2005) aduz que se se o regime que terminava, a Monarquia Absolutista de Portugal, era mesmo “absolutista”, e o mesmo conclui que a resposta é negativa, pois esse termo não existira antes, isto é, até ser substituída(o) em 1820. O autor avança afirmando que o vocábulo “absolutista” foi um rótulo aplicado à denominação Monarquia, que nunca antes existira. O escritor demonstra ainda que o termo “colônia”, isto é, a denominação “Brasil-Colônia” nunca existiu em nossa História, mas sim,

“Estado do Brasil”, de 1549 a 1815, data esta em que o Rei Dom João VI tornou o Estado do Brasil em Reino do Brasil, até 1822., Portanto, nossos antepassados nunca conheceram a denominação “Brasil-Colônia”. É, pois, um rótulo condenado também pela moderna Teoria da História.

O autor narra também acerca dos termos “município” e “municipal”, que nunca existiram no nosso passado, uma vez que só foram introduzidos no Brasil pela Constituição de 1824, que os copiou da Revolução Francesa de 1789, e que como os muitos historiadores não haviam conhecido a realidade das nossas repúblicas das vilas e cidades na documentação histórica, passaram a adotar os termos “município” e “municipal” para designar aquele antigo termo “República”.

A breve interposição acima revela a complexidade de uma cidadania que é historicamente definida, mas que é tão importante refletir sobre o tema, significado e evolução histórica, bem como suas perspectivas.

Considerando a evolução histórica na sociedade e de forma paralela a organização político-administrativa, foi instituído o direito de participação do cidadão na vida política do Estado. Carvalho (2002), revela que umas das marcas do esforço de construção da democracia do Brasil é a força que assumiu a palavra cidadania. O autor expressa que a cidadania, literalmente, caiu na boca do povo, e que ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais "o povo quer isto ou aquilo", diz "a cidadania quer". Cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, a Constituição de 1988 fora chamada de Constituição Cidadã.

Nesse ínterim, foi criada ainda no governo Imperial, a primeira constituição, de forma a assegurar as garantias estabelecidas. Contudo, as ideologias liberais enfraqueceram o sistema monárquico, sendo este substituído pela república federativa. Este novo sistema de governo, instaurado provisoriamente e liderado por Marechal Deodoro da Fonseca foi instituído em 15 de novembro 1889. Para Lofredo (2009, p. 2) essa nova política governista teve a influência do “federalismo, como princípio constitucional de estruturação do Estado” e pela “democracia, como regime político que melhor assegura os direitos fundamentais”.

Dito isso, atualmente a constituição que rege o sistema político brasileiro é a de 1988, para se chegar à conjuntura atual, foram criadas ao longo dos séculos sete constituições. Ferreira (2018, p.21) a define como:

Lei fundamental e suprema de um Estado, que contém um conjunto de normas reguladoras referentes, entre outras questões, à forma de governo, à organização dos poderes públicos, à distribuição de competências e aos direitos e deveres dos cidadãos (FERREIRA, 2018).

É no contexto de revoluções sociais e políticas, em geral, que ocorrem as modificações constitucionais. Sabe-se que os direitos políticos, assim como todos os direitos sociais foram conquistas de clamores populares e só se desenvolveram graças às inúmeras lutas travadas pelo povo, conforme expressa Sarlet (2002, p. 50). Os direitos fundamentais expressos na Constituição Federal representam a principal garantia de que o Estado se estrutura para assegurar aos cidadãos a participação efetiva no âmbito social e político. Este último, por sua vez, expresso nos capítulos IV e V da CF/88, para garantir a participação político-partidária.

O sufrágio universal expresso no art. 14, capítulo IV da CF/88 é também um marco da evolução política, Coutinho e Melo (2013, p. 13) o relaciona com os direitos fundamentais, uma vez que a conquista desses direitos foi marcada por um processo histórico em que a Constituição de 1988, também conhecida como democrática, tornou-se um instrumento de garantia de tais direitos.

Para Carvalho (2002, p. 07), é possível haver direitos civis sem direitos políticos, uma vez que estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. O autor ensina que, em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando, e afirma que pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos.

Moraes (2020, p. 299) conceitua Direitos Políticos como um conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, definindo-os como direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.

Os ganhos sociais e políticos decisivos na mudança do Estado liberal, foram obtidos apenas no final do século XIX e início do século XX, por mérito dos trabalhadores. Conforme afirma Behring e Boschetti:

A generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING, BOSCHETTI, 2006).

Consequentemente, com a extensão progressiva do sufrágio e a crescente divisão do trabalho na dinâmica das democracias modernas, os representantes, agora líderes de grandes partidos, ampliavam mais e mais sua capacidade de protagonizar, em detrimento do afastamento dos cidadãos, os espaços de poder das democracias representativas. Ao cidadão coube a tarefa de escolher entre os líderes que mais se aproximavam daquilo que ele julgava satisfatório (HELD, 1987).

Weber (1968, p.104), sustenta que só uma escolha cabe: ou uma democracia admite como dirigente um verdadeiro chefe e, por consequência, aceita a existência da “máquina” ou renega os chefes e cai sob o domínio dos “políticos profissionais”, sem vocação. Held (1987), reforça esse argumento mencionando que ou se aceita a democracia com liderança e se admite a existência de partidos.

Nessa perspectiva, a soberania popular se revela no poder evidente de decisões. A legitimidade exercida por ela conferida ao exercício estatal, somente é alcançada pela anuência expressamente praticada nas urnas. Gomes (2014, p. 47) elucida a soberania popular sendo exercida pelo sufrágio universal, ressaltando que o vocabulário *sufrágio* significa aprovação, opinião favorável, apoio, concordância, aclamação, logo, caracteriza-se uma manifestação de vontade de um conjunto de pessoas para a escolha de representantes políticos. Portanto, sufrágio e voto não se confundem, na verdade, o voto é a concretização do sufrágio.

Nesse liame, se consigna a percepção de que o voto é o verdadeiro instrumento de legitimação para a transmissão do poder do povo aos seus respectivos representantes, dado como exercício imprescindível para a concretização efetiva do princípio democrático assinalado pela

Constituição/1988. Przeworski (1999), conceituou a função do voto como uma união das preferências do eleitor para eleger o governo que colocará as medidas em prática, atendendo o interesse e bem-estar da população, para esse efeito, os candidatos oferecem as propostas políticas e a sociedade analisa e escolhe aquelas que querem que sejam implementadas.

À vista disso, ressaltamos o art. 14 da Constituição Federal/88, o qual foi instituído as formas de exercício do poder que o cidadão tem de influenciar em questões socialmente relevantes.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. (BRASIL, [2022])

Gomes (2014, p. 47), ensina ainda, duas formas de dimensões do sufrágio, trazendo-as como a essência do Direito Político, a primeira é a capacidade eleitoral ativa – ou cidadania ativa – em que revela o direito de votar e eleger representantes, a segunda é a capacidade eleitoral passiva, que indica o direito de ser votado, de ser eleito e de ser escolhido em processo eleitoral.

O art. 14, §§ 1.º e 2.º CRFB/88, especifica que o alistamento e voto são obrigatórios para os brasileiros alfabetizados e não conscritos, os maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade, para os analfabetos, maiores de 70 anos e pessoas que possuam entre 16 e 18 anos de idade o voto é facultativo, qualificando-os como capacidade eleitoral ativa. Já na capacidade eleitoral passiva, os requisitos estabelecidos são: Nacionalidade brasileira; Pleno exercício dos direitos políticos; Alistamento eleitoral; Domicílio eleitoral na circunscrição; Filiação partidária e idade mínima (BRASIL, [2022]).

Nesse sentido, pontuamos as diferentes formas do exercício e status construídos legalmente e socialmente, na prática do cidadão, assumindo-as de inúmeras formas, a depender dos diferentes contextos sociais.

Assim adentraremos no próximo que capítulo e passaremos analisar os modelos da democracia Brasileira e suas fontes.

### **3 O MODELO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E SUAS FONTES**

Em linhas gerais, democracia é a participação do povo no exercício do poder político. Sua origem etimológica parte de duas palavras do vocabulário grego, demos (povo) e kratos (poder). Diante do exposto, faz-se necessário um levantamento de como este regime político é instituído na sociedade. Apesar de ser definida como “poder do povo”, a atuação política se restringia àqueles considerados cidadãos na Grécia Antiga.

Porfírio (2022), destaca que em sua origem, cidadania, em Atenas, abarcava apenas os homens atenienses de maioria, e também os filhos de pais atenienses. Foi a partir da Revolução Francesa que este conceito foi ampliado, modificando também o entendimento relativo à democracia. As modificações promovidas nos últimos séculos possibilitaram a integração quantitativa e qualitativa dos cidadãos aos seus processos.

Dahl (2001, p. 69), tacha a origem da democracia como uma tarefa complexa, e que presumivelmente, inventada mais de uma vez em mais de um lugar. Contudo, as primeiras formas de governo que viabilizaram a participação cidadã foram instituídas na Grécia e em Roma por volta do ano 500 a.C.

Para PAULO BONAVIDES, “a Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’”. Entretanto, a dimensão que atingiu o Estado moderno inviabiliza a participação direta dos cidadãos em suas atividades.

Nesse liame, na visão de Touraine (1996, p. 160), a democracia tende a ser conceituada de duas maneiras. Para alguns, ela busca dar forma à soberania popular. Para outros, ela pretende garantir a liberdade do debate político. No primeiro caso, ela é definida por sua substância, e no segundo, por seus procedimentos. Em ambos, seu valor fundamental é a liberdade individual:

Enquanto a sociedade civil – isto é, de fato, o sistema econômico – é dominada pela desigualdade e pelos conflitos de interesses, a sociedade política deve ser o espaço da igualdade; portanto, a democracia tem como objetivo principal garantir a igualdade não só de direitos, mas também das oportunidades e limitar o quanto possível a desigualdade dos recursos. (TOURAINÉ, 1996, p. 160)

A perspectiva social de Touraine (1996 p. 160) pode ser complementada pela visão política de Dahl (2001, p. 69), segundo a qual, no cerne dos sistemas

democráticos, está a noção de que todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das decisões. Assim, as democracias de fato têm o papel fundamental de conservar: a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos.

No que tange as democracias contemporâneas são regimes políticos de larga escala que demandam funcionários eleitos, eleições justas e frequentes, liberdade de expressão, fontes diversificadas de informação, autonomia associativa e cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 69). O reconhecimento desses pressupostos é fruto do amadurecimento da democracia. Em tal processo, seus méritos, limitações e riscos tornaram-se mais claros.

A teoria tradicional costuma classificar a democracia em indireta ou representativa, direta e semidireta, esta última conhecida também como democracia participativa (MACEDO, 2008, p.183). A primeira delas a surgir no âmbito político é a democracia direta, pela qual se dava a participação direta e efetiva do cidadão na relação de poder, ocorrendo de forma simples e prática, sem intermédios políticos. Porfírio (2022) destaca que esta prática política era viável devido a restrição de cidadãos na Grécia Antiga.

Ademais, salienta ainda Macedo (2008, p. 183) que a democracia direta tem-se tornado cada vez mais utópica, em consequência das dificuldades práticas, como obter e computar o voto de cada um dos cidadãos em cada uma das questões que precisam ser decididas, e que dificuldades se potencializam na proporção das dimensões populacionais e territoriais do país, o que a tornaria cada vez mais onerosa, lenta e cara.

O autor segue demonstrando para mais, que a democracia direta não se enquadra para uma grande população, principalmente considerando que toda sociedade necessita de versatilidade, de tomada de decisões rápidas, urgentes e emergentes, sob pena de sacrifícios e de prejuízos irrecuperáveis. Daí a governabilidade ser, em regra, representativa. (Macedo, 2008, p. 183). Ainda, milita em desfavor da democracia direta o fato de que o público em geral não possui condições técnicas nem conhecimento para julgar ações do governo, e que a maioria da população tem apenas conhecimento superficial dos acontecimentos políticos e científicos.

Outro tipo de democracia que surge é a indireta, muito mais comum na contemporaneidade, esse regime político amplia o conceito de cidadão, modificando também os meios de como era estabelecido o poder de participação política, o qual passou a ser feito através da eleição de representantes para o exercício dos poderes.

No que diz respeito à democracia indireta, conhecida também como indireta representativa, seguindo o pensamento de Macedo (2008, p. 183), é aquela em que o povo, fonte primária do poder, elege representantes, periodicamente, para tomar as decisões políticas, e a classifica também como democracia liberal, sendo defendida pelos grandes pensadores do liberalismo, que a admitem como o único sistema político em que os valores liberais podem realmente existir e se desenvolver. Por isso admite um conceito de cidadania restrita e individual, limitada, na prática, ao direito de voto (MACEDO, 2008, p. 183). Sustenta que, decerto, a eleição é o momento máximo da democracia liberal, em que o povo legitima o exercício do poder, outorgando-o aos representantes.

Nesse contexto de evolução democrática, sobreveio o modelo semidireto o qual representa uma fusão entre os regimes já existentes. Esse novo formato de democracia busca uma forma de minimizar a ideia de representatividade de modo que se tenha uma participação mais ativa da população nas decisões político-administrativa.

Macedo destaca a crise de legitimidade da democracia representativa, na qual os países de democracia liberal passaram a incorporar elementos da democracia direta no sistema político, tendo como objetivo dar mais legitimidade, mesclando institutos da democracia direta e da indireta. Essa conjugação de elementos culminou no que se denomina democracia semidireta. A “democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”. (MACEDO, 2008, p. 185).

Garcia (2005, p. 10) ensina que esses institutos, diferentemente de sua execução internacional, enfrentam no Brasil resistências de aplicação. De um lado, aspectos estruturais como as desigualdades sociais e os limites colocados pela cultura são obstáculos ao incremento da participação popular. De outro, a própria autorização legal para seu exercício que, no mais das vezes, cria obstáculos formais intransponíveis. Esse ou aquele terminam colaborando para

uma tendência dos representados de dar ampla legitimidade aos representantes, que acabam deliberando sobre questões públicas com reduzida consulta a seus eleitores.

A conjuntura política do Brasil adota a democracia semidireta, composta por três propostas fundamentais essa organização política traz a ideia de plebiscito, de referendo e de iniciativa popular. Previstos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela lei 9.709/98, esses mecanismos regem a participação ativa do cidadão.

#### **4 A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM QUESTÕES POLITICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL**

Conforme afirma Ferreira (2005, p. 19), as modificações das leis eleitorais brasileiras sempre tiveram a finalidade de alcançar um aperfeiçoamento. É justo, pois, que consideremos as sucessivas modificações dos nossos regimes eleitorais como uma evolução, não obstante apresentassem, por vezes, alterações profundas, conseqüentes ao advento de nossos regimes políticos.

No caso da iniciativa popular, embora seja um meio de participação popular, ela é muito pouco utilizada. Inúmeros cidadãos não sabem nem da existência desse dispositivo na Constituição. Segundo as informações divulgadas pela imprensa são quatro as leis de iniciativa popular que já foram aprovadas, sendo elas: a lei 8.930/94, a lei 9.840/99, a lei 11.124, (MENDES, 2011, p. 767) e a lei complementar número 135 de quatro de junho de 2010.

Partindo desse pressuposto, a Emenda Constitucional 111 de 28 de setembro de 2021, traz alterações significativas na Constituição Federal (CONSTITUIÇÃO, 1988), passando a vigorar na data de sua publicação como está expresso no art. 16 da CF/88 (BRASIL, 2022). Contudo, ainda de acordo com o mesmo artigo, para que esta emenda seja aplicada às eleições futuras é necessário que se tenha um ano de vigência anterior à data do pleito eleitoral. Pode-se concluir que os seus efeitos terão aplicabilidade nas próximas eleições municipais.

Dentre os temas tratados pela referida emenda, este trabalho toma como objeto de análise as alterações feitas no §12 do artigo 14 da CF/88 (BRASIL, [2022]), o qual dispõe que:

Serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos (BRASIL, 1988)

É natural que no contexto social haja níveis de percepções e posicionamentos diferentes, principalmente quando o assunto está relacionado às políticas públicas que impactam diretamente nas relações sociais. Nesse sentido, o Congresso Nacional altera o texto constitucional trazendo mecanismos e instrumentos para que a população possa interferir e influenciar diretamente nas decisões com acentuada relevância no âmbito regional.

Pedra (2010, p. 30) destaca que “o cidadão não pode reduzir-se ao eleitor, mas deve ser também um indivíduo participante e controlador da atividade estatal”. Isso se materializa, de fato, quando são disponibilizados os meios para que a população seja parte ativa no meio político. O autor ainda destaca a importância de uma convivência harmônica entre os mecanismos da democracia direta com os institutos da democracia representativa, justificando que o fato de haver a devesa dos direitos de uma forma mais participativa não significa necessariamente uma atuação favorável para o fim de todas as formas de representação.

De acordo com os ensinamentos de Paiva et al. (2004, p. 370), considerando que o país tem, historicamente, experimentado períodos de democracia e autoritarismo, o autor reflete acerca de indicadores específicos relacionados à atitude do público quanto à valorização da democracia como ideia normativa, isto é, a sua valorização pela superioridade de suas regras e procedimentos. Estes indicadores compõem um traço importante das chances efetivas de consolidação democrática no Brasil.

O escritor acima reflete ainda que após quase duas décadas da experiência democrática recente, em que medida as promessas se cumpriram e como os desafios foram transpostos. Assim, justifica-se sobremaneira avaliar a confiança nas instituições democráticas, bem como verificar os níveis de satisfação com seu funcionamento e eficácia, observando-se o grau de apoio da sociedade brasileira à democracia, influenciando assim já a participação ativa da sociedade

Em vista disso, para que o povo possa exercer o poder de participação a lei 9.709/98 regulamenta as espécies de consultas populares estabelecidas no artigo 14 da Constituição, as quais são referendo e plebiscito. Pedra (2010, p. 34) salienta que a decisão tomada pelo povo, através do plebiscito, não poderá ser modificada pelo representante político, ressaltando que a decisão plebiscitária é sempre vinculante. De fato, a manifestação da vontade popular é o que constitui o conceito de plebiscito, de modo que o contrário se configura como uma mera pesquisa de opinião.

Nessa mesma perspectiva o autor citado, dispõe que o referendo consiste em consulta posterior, de forma que o povo irá “ratificar, conceder eficácia (condição suspensiva), ou retirar eficácia (condição resolutiva) de lei discutida e votada pelos representantes do povo” (Pedra, 2010, p. 34).

Diante do exposto, verifica-se que a consulta popular, como meio de viabilizar a participação do povo no poder, poderá ser feita pela união, estados, DF e municípios. Contudo, os dispositivos inseridos pela EC 111/2021 se limitam as eleições locais, ou seja, às municipais. Sabe-se que para se utilizar desse instrumento constitucional há um custo, o que justifica o fato de a realização das consultas serem simultaneamente as eleições municipais.

Brambor et al. (2012, p.24), nos ensina que no sistema federativo brasileiro, o município é o terceiro ente federado, onde prefeitos e vereadores têm mais poder institucional do que em outros países. No Brasil, os municípios têm autonomia política e fiscal, sendo responsáveis pelo patrimônio histórico e cultural além de legislarem com exclusividade em matérias de regulação e uso do solo. Dessa forma, são os principais responsáveis pela execução de políticas públicas de interesse local, em parceria com outros entes federados – estados e União – nas áreas de saúde, transporte público, assistência social e educação básica.

Partindo da premissa de que grande parte da população brasileira possa interferir e influenciar nas decisões que impactam o funcionamento social, nota-se a indispensabilidade de reconsiderar os Direitos Políticos dos indivíduos a participarem de fato, do processo político. A Emenda Constitucional 111/2021 traz a possibilidade de aproximação entre eleitores e políticos locais. Apesar disso, sabe-se que há inúmeros direitos de participação inseridos no regime democrático que sequer são conhecidos pelos cidadãos, os quais somente

atentam-se ao sufrágio. Espera-se que esse novo mecanismo não só estimule a população a participar de questões políticas, como também diminua os números de abstenções nas urnas.

Para Schmitt (2016), as eleições municipais são vistas como o “patinho feio” da democracia brasileira. Muitas vezes, elas parecem não receber dos analistas, dos jornalistas e dos próprios políticos a mesma atenção e o mesmo status que são dados às eleições nacionais e estaduais. O autor ainda enfatiza que essa impressão preliminar é totalmente equivocada. Acerca do empenho de deputados e senadores durante as campanhas municipais, Schmitt salienta que há, praticamente, uma interrupção dos trabalhos no Congresso Nacional para dedicação ao pleito municipal, pois é ali que começa a ser decidido o seu futuro político.

Ainda assim, os eleitores brasileiros sistematicamente se mostram mais dispostos a participar das eleições municipais do que das outras eleições. De fato, é muito mais fácil para as pessoas acompanharem as atividades dos prefeitos e vereadores, que estão a uma distância muito menor do que estão os outros políticos. Do mesmo modo, os problemas municipais são visíveis para os eleitores de forma muito mais imediata que os problemas estaduais ou nacionais (SCHMITT 2016).

Neiva (2022), assevera que é de fundamental importância que as normas mudem para que também transmudem a face da sociedade. Afinal, já dizia Martin Luther King: “Nós não somos o que gostaríamos de ser. Nós não somos o que ainda iremos ser. Mas, graças a Deus, não somos mais quem nós éramos”. Entretanto, para Sousa (2020, p. 2), conta que há avanços para o processo democrático em se tratando da participação democrática, mas não são daquelas reformas que envolvam a essência da questão político-partidária no Brasil, considerando assim, talvez, uma minirreforma política.

De fato, as redefinições dos regulamentos que regem a legislação brasileira são importantes e necessárias para a evolução em sociedade, contudo, os mecanismos a serem implantados precisam ser melhores estruturados para viabilizar uma participação mais efetiva da população. Por ora, ainda é muito cedo para fazer algum empoderamento sobre estas novas medidas, entretanto espera-se que essas sejam amadurecidas.

Um aspecto que deve ser observado, é que em uma era caracterizada como era digital ou era da comunicação surge uma importante influência da mídia, portanto, pode-se então influir que a interação nas mídias, principalmente por meio dos portais de notícias e dos veículos de massa, inclusive por meio das redes sociais, apresenta um impacto substancial na decisão dos votos dos eleitores, e conseqüentemente na participação em questões políticas.

Para Braga (2018), a pluralidade na discussão política emerge uma realidade que vem crescendo no cenário eleitoral: o debate público nas redes sociais. Esse cenário apresenta uma relação que aproxima e abarca o eleitorado em pautas que, anteriormente, quando não existia as mídias sociais, não se apresentavam com tanta relevância para o debate público.

Conclui-se assim que ainda há muito o que se discutir politicamente, pois a sociedade está em constante mudança e é natural que tanto as questões políticas quanto as questões econômicas e culturais acompanhem esse processo de modificações.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por todos esses aspectos, nota-se que há muito ainda o que pesquisar no que diz respeito a da evolução da democracia, bem como os direitos políticos, sobretudo à participação popular no processo político. Através deste estudo foi possível obter uma noção sobre os possíveis reflexos a cerca participação popular por meio de consultas. A busca pelo entendimento dessa ampla temática é demasiadamente relevante, dado que o direito político é a absoluta representação do cidadão, já que o cidadão ativo é aquele que está no pleno gozo de seus direitos políticos perante o Estado.

Assim, em relação aos objetivos propostos quando do início desta pesquisa pode-se concluir que ainda que ocorram pensamentos divergentes com relação as alterações nas normas dos processos democráticos, estas concepções auxiliam para a consolidação da ideia de que participação e democracia são elementos indissociáveis.

## REFERENCIAS

BRAGA, Renê Moraes da Costa. **A industriadas fake news e o discurso de ódio**. In: PEREIRA, Rodolfo Viana. Direitos Políticos, Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio. Belo Horizonte: Idde, 2018.

BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. **Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros**. Revista Novos Estudos Cebrap, n. 93, p. 24, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 abril 2022.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, Júlia et al. **Ensaio político: Sufrágio-Direito e Sufágio-Função no estado democrático de Direito do século XXI - O voto como direito ou obrigação?** p. 13. 2013. 23 f. Artigo (Bacharelado em Direito) - Universidade de Fortaleza - UNIFOR, Fortaleza/CE, 2013. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=837d74cd0d4fbc51>. Acesso em: 17 maio 2022.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. p. 69. Brasília: EdUnB, 2001.

FERREIRA, Francisco Felipe Ximenes. **Evolução histórica das constituições brasileiras**. 2018. (p.21) Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64629/evolucao-historica-das-constituicoes-brasileiras>. Acesso em 27 de maio de 2022.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução Do Sistema Eleitoral Brasileiro**. 2ª ed. Brasília/DF, 2005.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta** Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa, p. 10. Brasília, 2005.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. São Paulo. Atlas S.A. 2014.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

LOFFREDO, Lília de Castro Monteiro. **A evolução político-constitucional no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2335, 22 nov. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13903>. Acesso em: 25 mai. 2022.

MACEDO, Elaine H.; FREITAS, Juliana R. **Jurisdição Eleitoral e Direitos Políticos Fundamentais**. Grupo GEN, 2015. 978-85-309-6707-9. 2008. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6707-9/>. Acesso em: 12 mai. 2022.

MENDES. G.F; BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDONÇA, Helena Karoline. **DIREITOS DE PRIMEIRA GERAÇÃO E REVOLUÇÃO LIBERAL – O ILUMINISMO COMO FONTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**. 2009.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 2020. (p.299) 37. ed. Atlas.

NEIVA, Ana Graziella. **Os impactos da Emenda 111: o que muda nas eleições com a mudança constitucional aprovada no Congresso.** Poder360, 2022. Maranhão. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/os-impactos-da-emenda-111/>. Acesso em: 29 maio 2022.

PAIVA, D.; SOUZA, M. R.; LOPES, G. F. **As percepções sobre Democracia, Cidadania e Direitos.** São Paulo. (p. 370), ano 2022.

PEDRA, Adriano Santana. **Participação popular no poder local: O papel do cidadão no aprimoramento das decisões do executivo e do legislativo municipal.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, ano 2010.

PEREIRA, Jane Reis G. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais.** Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição) (p. 115). Editora Saraiva, 2018.

PORFIRIO, Francisco. **Estado Democrático de Direito;** Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-democratico-direito.htm>. Acesso em 25 de maio de 2022.

PRZEWORSKI, Adam. **Minimalist conception of a democracy.** In: SHAPIRO, Ian; CORDÓNHACKER, Cassiano (Ed). Democracy's value. Cambridge University Press, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** p. 50. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHMITT, Rogério. **Participação popular é sempre maior nas eleições municipais.** espaço democrático, 16 de agosto de 2016. Disponível em: <https://espacodemocratico.org.br/artigos/rogerio-schmitt-participacao-popular-e-sempre-maior-nas-eleicoes-municipais>. Acesso em 20 de maio de 2022.

SILVA, Marcelo Lira. **Os fundamentos do Liberalismo Clássico: A relação entre estado, direito e democracia.** Aurora, Marília, n. 9, p.121-147, dez. 2011. Disponível em: . Acesso em: 08 fev. 2022 às 22:51.

SOUZA, Rogério da Silva. **Dos direitos políticos – art. 14 (EC 111/2021).** Série A - a constituição comentada – vídeo 16:. Notorium play, Fortaleza-CE, ano 2021, p. 1-2.

TOURAINÉ, A. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plebiscito ou referendo? Saiba a diferença entre os dois e como são regulamentados. **Saiba a diferença entre os dois e como são regulamentados,** [S. l.], p. 01, 4 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Novembro/plebiscito-ou-referendo-saiba-a-diferenca-entre-os-dois-e-como-sao-regulamentados>. Acesso em: 26 maio 2022.

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações.** Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany S. da ota. São Paulo: p. 104 Cultrix, 1968.

ZIMERMANN, Igor. **Iluminismo: o que foi e qual a sua importância?** (s.p) Disponível em: <https://www.politize.com.br/iluminismo/>. Acesso em: 25 may. 2022.