VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

FLÁVIO COUTO BERNARDES

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C756

Constitucionalismo democrático e o Novo Constitucionalismo Latino Americano [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNA/UCR/IIDH/IDD/UFPB/UFG/Unilasalle/UNHwN;

Coordenadores: Flávio Couto Bernardes, Marco Antônio César Villatore, Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-386-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constitucional. 3. Democracia. 4. América Latina. I. Encontro Internacional do CONPEDI (6. : 2017 : San José, CRC).

CDU: 34







Universidad Nacional de Costa Rica Heredia – Costa Rica www.una.ac.cr

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

Universidad de Costa Rica San José – Costa Rica https://www.ucr.ac.cr

VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

Apresentação

Apraz-nos apresentar os dezesseis trabalhos selecionados para publicação no Grupo de Trabalho "Constitucionalismo democrático e o Novo Constitucionalismo Latino Americano I" dentro Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), no VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA, nas Universidad Nacional - Costa Rica (UNA) e Universidad de Costa Rica - Sede Occidente (UCR), nas cidades de Heredia, San José e San Ramón, Costa Rica, entre os dias 23, 24 e 25 de maio de 2017, tendo como tema principal do evento "Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia na América Latina e Caribe".

As apresentações orais dos dezesseis trabalhos selecionados acima foram realizadas entre a tarde e o início da noite no bloco de Direito da Universidad Nacional - Costa Rica (UNA), na cidade de San José, Capital da Costa Rica, no dia 23 de maio de 2017, sendo dividido, a cada cinco exposições orais, um debate entre os presentes, Professores e Doutorandos em Direito, das mais variadas regiões do Brasil quanto da Costa Rica.

Os títulos dos trabalhos foram bem diversificados, conforme indicado no item 2 das temáticas possíveis, previsto no edital do supracitado CONPEDI INTERNACIONAL, abrangendo "Constitucionalismo e Democracia na América Latina e Caribe. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Fundamentos, garantias e controle constitucional. Constitucionalismo transformador: sujeitos, direitos, territórios, cosmovisões, estado e sistemas políticos. Subjetividade: indivíduos, povos, nacionalidades e natureza. Territorialidades específicas. Biocentrismo. Vivir bien e Buen vivir. Plurinacionalidade e interculturalidade. Participação, poder popular, função eleitoral e democracia comunitária. Estado e economia. Povos indígenas. Diferenças étnicas, raciais, sexuais e de gênero. Interpretação constitucional. Sistemas de justiça, jurisdição e justiça indígena. Cultura, identidade, conhecimento e memória. Integração e desintegração na América Latina e Caribe. Desafios jurídicos e políticos da democracia e do direito na América Latina e Caribe".

Importante é a análise de temas tão complexos e ao mesmo tempo atualíssimos, quando a Democracia é questionada em muitos países, o mesmo ocorrendo com a experiência da América Latina e do Caribe.

Direito, política e democracia jamais podem existir separados, e este Grupo de

Trabalho demonstrou a necessidade de atenção de todos os que desejam uma sociedade sadia e segura.

Convidamos a todos, portanto, para uma ótima leitura, que certamente gerará as mais variadas reflexões.

San José, Costa Rica, 06 de maio de 2017.

Coordenação:

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes - Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore - Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA: REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA COMPARADA COM A AMÉRICA LATINA

DIRECT POPULAR PARTICIPATION: REFLECTIONS ABOUT THE BRAZILIAN EXPERIENCE FROM A COMPARED PERSPECTIVE WITH LATIN AMERICA

Fernando De Brito Alves [1]
Luiz Fernando Kazmierczak [2]

Resumo

O presente artigo demonstra os instrumentos de participação popular direta nos mais diversos tipos de democracia presente nos países da América Latina. A partir da metodologia do direito comparado, e seguindo o critério de localização, mesmo que algumas características sociais sejam distintas, um paralelo pode ser traçado. Assim, a partir da análise da visão clássica, os institutos são analisados na realidade de cada país e de cada estado federativo brasileiro, historicamente. Conclui-se então que estes instrumentos são presentes e efetivos nos ordenamentos latino-americanos, fazendo com que a noção de democracia ainda tenha credibilidade nesses países.

Palavras-chave: Democracia, Participação popular direta, Realidade brasileira, Direito comparado, América latina

Abstract/Resumen/Résumé

This article shows the instruments of direct popular participation at the many types os democracy currently in Latin-American countries. From the comparative law's method, and following a local standard, even some characteristics are different, a parallel can be marked. So, from the classic view of direct popular participation, institutes are investigated in each country and federative Brazilian state realities, historically. In conclusion, these instruments are included and effective in the Latin-American juridical order, making thus democracy having more credibility.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Direct popular participation, Brazilian realities, Comparative law, Latin america

[1] Socii in Collatione Juridica Conimbrigensi pelo IGC da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino. Mestre em Ciência Jurídica pela UENP.

[2] Doutor em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná e professor de Direito Penal (UENP e FIO).

1. INTRODUÇÃO

As democracias na América Latina apresentam características comuns com a arquitetura institucional do regime presidencialista em vigor na maior parte do mundo ocidental. As principais diferenças estão concentradas nas práticas eleitorais, nos instrumentos de democracia direta e na gestão pública das populações indígenas.

Este texto aborda os instrumentos de participação direta para, mediante a aplicação das técnicas de direito constitucional comparado, compreender de forma integrada os institutos constitucionais de democracia direta.

Tem-se por pressuposto que a democracia latino-americana é precária. Se por um lado ocorrem eleições competitivas periódicas para a escolha dos governantes (na quase totalidade dos países); por outro, essas democracias são caracterizadas por uma profunda desconfiança nas instituições, pela capacidade limitada do Estado de assegurar a vigência e efetividade da legislação, e pelo pacote limitado ou pouco efetivo de direitos civis, de minorias e grupos vulneráveis, e de direitos humanos de um modo geral. Essa ambiguidade estrutural indica uma que apesar do consenso democrático ser amplo entre os povos latino-americanos, ele é superficial.[1]

Por essa razão, a questão dos institutos relacionados à democracia direta é de fundamental importância e atualidade. E para desincumbir-se desse mister, a partir da centralidade da experiência brasileira, serão estabelecidas aproximações com a práxis latino-americana, eventualmente extrapolando os limites da comparação para a tradição europeia, que evidentemente exerceu durante muito tempo uma atração hegemônica sobre os sistemas normativos periféricos.

2. QUESTÕES METODOLÓGICAS DE DIREITO COMPARADO

De acordo com a teoria geral do direito comparado e suas classificações mais correntes, é possível fazer três espécies distintas de comparação: a macrocomparação, a

[1] Cf. VELASCO, José Luis. **Democratización y conflictos distributivos en América Latina**,in: ANSALDI, Waldo; DEL ALCAZAR, Joan. La democracia en América Latina, un barco a la deriva. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 138. A tese central do artigo do Velascoé que no atual contexto transnacional, o desequilíbrio social, produto da grande desigualdade socioeconômica da região, debilita e distorce o funcionamento da democracia. Esse desequilíbrio impede que os procedimentos democráticos se arraiguem, se convertam em um mecanismo para expressão exitosa das demandas sociais e se traduzam em políticas satisfatórias para a maioria dos cidadãos.

mesocomparação e a microcomparação[2].

O objetivo deste artigo é apresentar uma microcomparação dos institutos relacionados a "participação popular direta" a partir da experiência brasileira, e como essa experiência está inserida na tradição constitucional latino-americana dos institutos a ela relacionados.

Pretende-se, para além da comparação pura e simples de normas positivas, refletir sobre relações sistemático-normativas, histórico-culturais e geopolíticas, das disposições constitucionais acerca da participação popular, para o estabelecimento de uma compreensão global e integrada da questão.

O ponto de partida da comparação dos direitos constitucionais latino-americanos é o fato de se exprimirem em um contexto geopolítico e econômico muito parecido, o que não garante a homologia das soluções jurídico-constitucionais, mas assegura um contexto no qual é possível alguma comparação.

O constitucionalismo deve ser considerado uma "criação cultural por excelência"[3], de modo que, por ser cultura, está sujeito a condicionamentos histórico-sociais, e não pode ser razoavelmente compreendido fora desse *locus* antropológico, que é o seu âmbito de ocorrência. Ademais, existe uma especificidade tropical para além dos processos de colonização diferentes, de modo que os processos de descolonização experienciados por parte das antigas colônias ibéricas, não foi capaz de por fim a um patrimônio histórico-cultural comum, especialmente a valores miscigenados e a influência da tradição católica na sua *Weltanschauung*.

Não obstante, deve-se reconhecer que as constituições latino-americanas até bem recentemente eram bastante tributárias dos modelos e famílias constitucionais ocidentais que sobre elas exercem uma "atração hegemônica".[4] Ainda que se reconheça a preponderante influência americana ou europeia às demais experiências constitucionais, especialmente do Sul, o modelo unilateral de transposição de experiências tem se mostrado deveras falho, como afirma Emílio Kafft Kosta:

> [...] este Sul aculturado tem vivido anos de perplexidades, atarantado face à ingerência de descobrir um rumo certo para um continente à deriva,

[2] MIRANDA, Jorge. **Notas para uma introdução ao Direito Constitucional Comparado**. Lisboa, 1970; VERGOTTINI, Giuseppe, **La comparazionenel Diritto Costituzionale**, in Diritto e Società, 1986, pp. 165 e ss.; _____, Diritto Costituzionale Comparato, 3ª ed., Padova, 1 99

[3] HÄBERLE, Peter. **Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo**. Direito Público. Vol 1. nº 13, 2006, p. 103

[4] KOSTA, Emílio Kafft. **Estado de Direito - O Paradigma Zero**: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade. Coimbra: Almedina, 2007.

> familiarizado com a deriva autoritarista dos regimes, com agudos conflitos internos e externos, com deturpação da democracia, com o falimento do Estado, com a pobreza aguda, com a desesperança instalada, com a corrupção como exaltado modo de ser. É a miragem da establidade político institucional, é a tardança na construção de Estados coesos, é o falimento do projecto democrático e da jurisdicização do Estado[5]

Em outros termos, embora os modelos do Norte tenham exercido forte influência nas soluções jurídico-constitucionais dos Estados do Sul, isso não significou a transposição de modelos societais, sendo que as contingências reais do modo de vida tropical, têm apresentado antíteses à homologia estrita supostamente pretendida com a transposição dos modelos.

Isso porque ter surgido na América Latina um novo constitucionalismo.[6] A doutrina tem distinguido o novo constitucionalismo latino americano (Constituições da Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia) e o neoconstitucionalismo (Constituição Brasileira), ou ainda o que tem apresentado outra classificação tipológica distinguindo o constitucionalismo multicultural (1982-1988), o pluricultural (1989-2005) e, por fim, o plurinacional (2006-2009).[7]

De qualquer forma, uma das características do constitucionalismo latino-americano é a sua fundamentação democrática estabelecendo mecanismos de participação popular direta, que são caracterizadas como técnicas de contenção e legitimação dos poderes político, econômico, social e cultural.

Nesse contexto, e por essas razões, serão abordados especificamente os institutos relacionados à participação popular direta, enfatizando a experiência brasileira, mas também abordando questões de direito comparado no contexto latino-americano do novo constitucionalismo, além de extrapolações para outras tradições e contextos constitucionais.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA (INICIATIVA POPULAR, PLEBISCITO E REFERENDO): EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E DIREITO COMPARADO

De acordo com Carlos Manuel Villabella Armengol, a democracia que tem

---

[5] KOSTA, Emílio Kafft. **Estado de Direito - O Paradigma Zero**: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade. Coimbra: Almedina, 2007. p. 277-278.

[6] PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constituición Venezolana de 1999**. In: SinPermiso (Barcelona), s/d, fl. 03. WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. *Simpósio Nacional de Direito Constitucional,* v. 9, 2011.

[7] CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. **O novo constitucionalismo latino-americano: uma discussão tipológica**. *Revista Direito e Política*, v. 8, n. 1, p. 220-239, 2013.

predominado no continente latino-americano tem se preocupado fundamentalmente com a institucionalização da representatividade política, a partir de uma partidocracia fragmentada e pouco programática, que se vale de procedimentos elitistas e se sustentado em um cidadão hedonista e consumidor da política em termos de custo-benefício, e encontra-se impossibilitada de construir consensos sobre os principais problemas sociais.[8]

Cientes desse esgotamento da forma de fazer política, parte-se para análise da participação popular direta, a partir da teoria clássica, para ao final apresentar alguns aportes do novo constitucionalismo latino-americano.

Philippe Lauvaux[9] considera que as três formas de participação popular típicas são: a iniciativa popular, o veto popular[10] e o referendo em sentido estrito.

A iniciativa popular trata-se unicamente de uma técnica de iniciativa legislativa tradicional, que pode excluir completamente a intervenção parlamentar, ou apenas deflagrar o processo legislativo (como é o caso brasileiro).

O veto popular é a decisão do eleitorado de rejeitar uma lei aprovada pelo órgão legislativo competente, ou para cassar os efeitos de um ato administrativo, que para continuar a produzir efeitos dependia da aprovação popular.

Já o referendo, de acordo com o autor, é um processo de manifestação do eleitorado

---

[8] ARMENGOL, Carlos Manuel Villabella. **Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. *REVISTA IUS (México)*, v. 4, n. 25, 2010, p. 67.

[9] "*l'initiative populaire peut être suivie uniquement d'une procédure parlementaire traditionnelle, ou doit faire l'objet d'une votation par le peuple, sans intervention parlementaire, ou encore comporter les deux. [...] Le veto populaire est la décision prise le corps électoral de refuser qu'une loi normalement adoptée par le Parlement, ou éventuellement qu'une mesure administrative prise par l'autorité compétente, et qui lui est soumise ad referendum entre en vigueur ou continue d'avoir effet juridique. [...] Le référendum au sens strict est une expression de la volonté du corps électoral qui fait partie du processus d'élaboration de l'acte constitutionnel, législatif ou, le cas échéant, administratif. [...] Les modalités de référendum sont très variables, selon la matière sur laquele il porte, les conditions de son déclenchement, sa portèe juridique. Quant à la portée juridique, le référendum peut être, comme on l'a déjà signalé, de décision ou de simple consultation, et, dans ce dernier cas, il intervient normalement avant la phase parlementaire. [...] Quant à la matière, on ditingue habituellement le référendum constituant, qui porte sur l'adoption d'une constitution élaborée par une assemblée ou sur la révision d'une constituion existante, du référendum législatif, qui porte sur une loi ordinaire et dont le domaine d'application peut être généreal, ou comporter des exclusions, ou encore être spécialisé. Mais le référendum peut aussi porter sur un acte d'administration et de gouvernement au sens large: le cas le plus important est celui de la ratification des traités internationaux [...] A cet égard, on oppose d'abord le référendum obligatoire au référendum facultatif ou d'iniciative.*" (LAUVAUX, P. Op. cit. 103-105 passim)

[10] Com relação ao veto popular, João Amazonas considerou: "*E analisamos também a figura do veto popular o veto popular a determinados projetos oriundos das Casas do Congresso: desde que um determinado número de ações populares se adentrem na Justiça, aquele projeto é vetado e submetido ao referendum popular. É uma maneira de procurar democratizar, na realidade, mais o processo eleitoral, com a participação plena da população nos destinos políticos do País. E dizemos o motivo: sabemos que, infelizmente, muitos companheiros vão para as ruas, apresentam projetos que representam o sentimento da população, mas, na prática, ao assumir o mandato, defendem justamente o inverso do que propagaram nas ruas. E a maneira de o povo cobrar, será, na realidade, através do repúdio a determinadas proposições apresentadas por aqueles que estão traindo a consciência política.*" (Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip., p. 31)

constitutivo da própria norma (lei em sentido estrito, ou norma administrativa), e possui regras muito variáveis, dependendo do seu significado jurídico e da matéria por ele tratada, dessa forma, quanto à matéria, ele pode ser geral (quando disser respeito à adoção de uma nova Constituição) ou especial (quando for exclusivo para tratar determinadas matérias legislativas, ou para ratificar tratados internacionais), dependendo da matéria o referendo será facultativo, obrigatório, ou terá sua iniciativa reservada a determinados sujeitos políticos.[11]

Quando se fala em participação popular, ou governo democrático, deve-se ter em conta, que, nas acepções contemporâneas do conceito, a atividade legiferante sempre decorre da soberania popular.

O povo soberano delega a representantes as atribuições e capacidades necessárias para editar leis vinculantes, inclusive de si.

A despeito das discussões que podem se estabelecer quanto à transitividade da vontade popular, ou sobre as outras causas do déficit de representação, a capacidade legislativa é uma das características mais próprias do poder soberano delegadas a representantes.

A democracia indireta deveria possuir algumas vantagens com relação às formas de participação direta, especialmente associadas à complexidade crescente das relações sociais das comunidades plurais e das dificuldades de organizar a participação direta em países com grande território, para citar apenas dois aspectos.

Os entusiastas da democracia indireta acreditam, inclusive, que a complexidade dos assuntos da sociedade moderna exigiria a formação de um corpo político absolutamente qualificado, com capacidade para discutir determinados assuntos e tomar decisões (é o dilema de Platão e Protágoras[12]), ideia com a qual não se pode concordar *in totum*, sem incorrer em uma das tipologias do elitismo político; alguns afirmam, ainda e por fim, que o engajamento político-partidário, que ocorre nos sistemas representativos, facilitaria as escolhas do corpo político, tanto com relação ao engajamento e compromisso com determinadas causas, quanto

[11] Diferentemente do que sugere o autor em comento, Philippe Ardant sugere outra classificação dependente da técnica utilizada, de modo que os referendos podem ser constituintes ou legislativos, obrigatórios ou facultativos, de ratificação, de consulta ou de arbitragem (ARDANT, Philippe. **Institutions politiques e droit constitutionnel.** 11 ed. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1999., p. 179-180)

[12] Sobre a polêmica Sócrates versus Protágoras cf. WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.p. 167 e ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação popular.** Curitiba: Juruá, 2013. Importante registrar que nas democracias contemporâneas existe uma discussão importante, outra faceta da polêmica mencionada, sobre a atuação política dos juízes que consiste em reconhecer que as Cortes são, ou pelo menos deveriam ser, a "aristocracia do saber", que segundo Zagrebelsky são compelidas a atuar para conter a tendência da democracia em degenerar-se em demagogia, fixando um ponto firme, e oferecendo as opiniões racionais, no caos em que costuma incorrer a opinião pública. Sobre isso: ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 135

à capacidade de gestão administrativa de determinadas legendas.

No velho continente, há quem diga que a democracia participativa é disfuncional[13], já que na essência é comum ver-se reduzida a uma espécie de ditadura da opinião pública, cuja pauta atende, não raro, interesses exclusivamente privados.

Consideramos, com Bolívar Lamounier[14], que

> Até onde a vista alcança, não há fortes razões para se supor que a representação parlamentar e partidária venha a deixar de ser o fulcro da organização democrática da vida política em sociedades de larga escala. A afirmação de que uma democracia "participativa" tende cada vez mais a coexistir com a "representativa" pode, evidentemente, ser aceita. De fato, a evolução prática dos regimes democráticos ao longo deste século caracterizou-se por duas tendências marcantes, e na verdade não imagináveis a partir dos embriões históricos e debates teóricos sobre esse sistema no século 19: 1) uma ampliação impressionante no universo dos participantes potenciais do jogo político; 2) um fortalecimento não menos marcante da expectativa de que os titulares (eletivos ou designados) das funções públicas sejam sensíveis à opinião pública, ou seja, a pressões e reivindicações que se originam em círculos cada vez mais distantes do epicentro partidário e parlamentar do sistema.

Esses mecanismos dos quais o povo participa diretamente da atividade legislativa, muito mais do que faculdade concedida pelo poder político aos cidadãos ativos, trata-se de uma espécie de reserva de delegação (análoga às clássicas liberdades negativas), haja vista sua previsão constitucional.

Pretende-se aqui divergir da teoria política tradicional que tende a compreender as técnicas de democracia semidireta, especialmente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, como atributos, prerrogativas, ou direitos públicos subjetivos, como se fossem faculdades conferidas pelo poder público.

Essa é a posição de Pimenta Bueno, que afirma que os direitos políticos "são o jus civitatis, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou no exercício da autoridade nacional".[15]

Como dissemos, antes de constituírem-se em direitos públicos subjetivos de participação ativa, as formas de exercício da soberania popular são reserva de delegação da função legislativa ao Parlamento.

---

[13] MINC, A. **L'ivresse democratique**. Paris: Gallimard, 1995.

[14] LAMOUNIER, Bolívar. **A democracia brasileira no limiar do século 21**. in *Pesquisas.*São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, n. 5, 1996, p.33-4

[15] BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império**. Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958 , p. 475.

No ordenamento constitucional brasileiro, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo são previstos na Constituição como forma de exercício da soberania popular (artigo nº 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal de 1988).[16]

No direito comparado[17], encontramos essas mesmas formas de participação (e outras).

Por exemplo, algumas Constituições europeias (é o caso da Áustria, Espanha, Estônia, lituânia e Letônia) preveem referendos obrigatórios para a ratificação de dispositivos constitucionais, ou capítulos inteiros, para que entrem em vigor. Contudo, da análise crítica da Constituição dos principais integrantes da União Europeia, é possível constatar que "atrás do enunciado do princípio da democracia participativa, encontramos no fundo simples instituições da tradicional democracia direta (referendo e/ou iniciativa popular)".[18]

Existem experiências latino-americanas no contexto do novo constitucionalismo que necessitam ser abordadas de forma mais específica.

A Constituição colombiana de 1991 prevê, além das formas que conhecemos no nosso ordenamento, a consulta popular[19], o "cabildo aberto"[20], a revogatória de mandato[21], e a iniciativa popular de reforma constitucional.

A Lei colombiana nº 134 de 31 de maio de 1994 cuidou de regulamentar as formas de participação previstas na Constituição.

Maués constata que a Constituição da Venezuela de 1999 traz diversos mecanismos de participação popular, por exemplo: (1) matérias relevantes podem ser submetidas a referendo consultivo por iniciativa de 10% do eleitorado (art. 71); (2) 15% do eleitorado pode

---

[16] No Brasil, a regra é que plebiscitos e referendos são convocados por iniciativa do de um terço dos membros do Congresso Nacional (art. 3º. da Lei 9709/1998). Todavia a própria Constituição prevê algumas situações em que a realização de plebiscitos é obrigatória: (1) no artigo 18, § 3º., no caso de revisão territorial dos Estados; (2) no artigo 18, § 4º., que se refere à revisão territorial dos Municípios; e (3) art. 2º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa a realização de plebiscito sobre a forma de governo. É de se ressaltar que como a norma contida no art. 2º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias era norma de efeito concreto, subsistem apenas duas situações nas quais é obrigatória a realização de plebiscito.

[17] COMPLAK, H. K. **Instrumentos de participação popular no direito constitucional** - a experiência do direito constitucional comparado – visão européia e latino-americana – propostas e alternativas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006, p. 201-224.

[18] Id., Ibid., p. 216.

[19] *Artículo 8º. Consulta Popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto* (Lei 134/1994).

[20] *Artículo 9º. Cabildo Abierto. El cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad* (Lei 134/1994).

[21] *Artículo 6º. Revocatoria Del Mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde* (Lei 134/1994).

convocar referendo para tratados e acordos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou transferir competências a órgãos supranacionais (art. 73); (3) 10 % do eleitorado pode convocar referendo revogatório de leis (art. 74); (4) 5% do eleitorado pode convocar referendo revogatório de decretos (art. 74); (5) 15 % do eleitorado pode iniciar processos de reforma constitucional (art. 341.1 e 342); (6) emendas e reformas constitucionais devem ser submetidas a referendo (art. 341.3 e 344); (7) 15 % do eleitorado pode convocar uma Assembleia Constituinte (art. 347 e 348); (8) 20 % do eleitorado da circunscrição pode convocar referendo revogatório de mandatos.[22]

Na Argentina, ocorre fenômeno interessante, a Constituição da República é silente quanto à revogatória de mandato, todavia onze províncias contêm previsões explícitas quanto à matéria (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquen, Río Negro, San Juan, San Luis).[23]

Além de exercício direto da soberania pelo povo, essas técnicas de participação direta podem atuar como mecanismo de divisão de poderes[24], já que possuem uma dupla função: positivamente, tem um caráter propositivo que reforça os instrumentos de participação popular, mas também possuem um caráter repressivo, que pode assumir uma função corretiva da atividade legislativa, que sempre deve ter por paradigma a Constituição.

Em recente estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados[25], constatou-se, na América latina, a tendência geral de dois padrões típicos de consulta popular: ou ela tem sido utilizada para aprovação de reformas constitucionais, ou tem sido usado para conter crises específicas, a despeito das formas consagradas pelos respectivos ordenamentos constitucionais.

Deve ser ressaltado, ainda, que a técnica da consulta popular é muito pouco usada na América latina (com exceção do Uruguai, que desde 1966 realizou pelo menos 8 plebiscitos, que contaram com ampla participação popular).

Apenas a título de exemplo, existe um registro de consulta popular na Argentina em 1984, sobre sua disputa com o Chile sobre as Ilhas Beagle, no qual o povo foi consultado sobre se o país deveria ceder a ilha ou resistir a pretensão estrangeira.

---

[22] MAUÉS, Antonio Moreira. **Democracia direta e divisão de poderes***:* algumas ideias latino-americanas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006, p. 161.

[23] EBERHARDT, M. Laura, MAURICH, Mario, TRIGUBOFF, Matías, URDINEZ, M. Victoria. **Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina**. Disponível em: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/paper3.pdf com acesso em 19 de março de 2012.

[24] ACKERMAN, Bruce. **The new separation of powers**. *Havard Law Review*, v. 113, 2000. MAUÉS, Antonio Moreira. Democracia direta e divisão de poderes*:* algumas ideias latino-americanas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006, p. 151-166.

[25] BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. p. 4

Na Bolívia, foi realizado um plebiscito em julho de 2004 sobre a exploração de gás natural, o anterior teria ocorrido em 1930.

Em 2003, foi realizado um plebiscito na Colômbia, sobre a questão da corrupção, outro registro de evento do tipo (com outra temática) ocorreu em 1957.

O governo Pinochet convocou no Chile três referendos ao longo de duas décadas, sendo que o último, em 1988, marcou o fim do governo.

Em 2002, foi realizado plebiscito em Cuba sobre a continuação do regime.

No ano de 1999, a Guatemala realizou plebiscito para reformar sua Constituição, fato que pôs fim a mais de 30 anos de guerra civil.

Os Estados Unidos nunca realizaram plebiscito nacional.

É interessante observar que a maioria dos plebiscitos foi convocada pelos governos e alcançaram os objetivos por eles esperados.[26]

Quando se analisam as causas da irrupção da democracia direta na América latina[27], identificamos três fatores distintos. Em primeiro lugar, encontram-se os processos de transição política para a democracia que se prolongaram ao longo de duas décadas; depois, temos as reformas de abertura e ajuste econômico, um influxo de neoliberalismo tardio (como dito alhures), que causaram uma progressiva desfuncionalidade no Estado em lidar com as questões sociais, causando uma espécie de descrédito político, deixando amplos setores das sociedades desprotegidos, sobretudo pelo desmantelamento dos sistemas de seguridade social[28]; por fim, o déficit de representação que se consubstancia nos baixos níveis de confiança no sistema político.[29]

Esses três fatores são responsáveis pelas reformas políticas que estimularam a utilização cada vez maior das técnicas de democracia direta, a partir da década de 1980-1990.[30]

Analisando-se especificamente os institutos que vigoram sistema normativo constitucional brasileiro, temos que: (1) o plebiscito[31] é qualquer consulta prévia sobre

---

[26] BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. p. 14.

[27] HEVIA DE LA JARA, Felipe. **La iniciativa legislativa popular en América Latina**. *Convergencia*, Toluca, v. 17, n. 52, abr. 2010 . p. 157

[28] CALCAGNO, Alfredo Eric. CALCAGNO, Alfredo Fernando. **El universo neoliberal***:* recuento de sus lugares comunes.Buenos Aires: Alianza. 1995

[29] LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2005**. Santiago: Corporación Latinobarómetro. 2005. PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). *La democracia en* América Latina, *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

[30] ZOVATTO, Daniel. **Instituciones de democracia directa en América Latina**, in PAYNE, Mark *et al*.(org) *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina,* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

[31] "*[...] a noção de plebiscito é controversa. É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância*

questão relevante, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, e é pressuposto constitutivo (autorização, em sentido estrito) da medida a ser adotada; (2) o referendo[32] difere do plebiscito tanto no momento em que é realizado, quanto aos seus efeitos, já que ele se realiza posteriormente ao ato, e pode ser considerado tanto pressuposto de validade de determinado ato do poder público (caráter ratificatório), quanto pode assumir feições revogatórias; (3) já mediante a iniciativa popular[33] os eleitores podem iniciar o processo legislativo pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º. da Constituição Federal de 1988)[34], o projeto deverá se referir a apenas um assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Enquanto a iniciativa popular diz respeito, via de regra, estritamente à capacidade de iniciar o processo legislativo, e neste tocante ela é absolutamente distinta do plebiscito e do referendo, esses dois últimos institutos não se diferem tanto pelo procedimento ou pelos elementos exteriores, que são os mesmos nos dois casos.

Em princípio, o plebiscito é um convite ao povo para que se pronuncie de forma prévia, muitas vezes como símbolo da confiança que deposita em um determinado governo, enquanto no referendo estão pré-definidos os conteúdos da deliberação política.[35]

O plebiscito foi inserido no ordenamento constitucional do Brasil em 1937[36] e

---

constitucional, sendo, por isso, um instrumento de democracia direta, se bem que, como todos os dispositivos deste tipo, possa ser instrumentalmente usados por correntes autoritárias ou totalitárias para legitimar o seu poder autocrático. Ora, tal definição poderá parecer parcial e incompleta, já que não permite estabelecer uma clara distinção entre plebiscito e um instituto análogo, o referendum. Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo" (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 8. ed. Brasília: UnB, 1995, p. 957)

[32] "*Creio que, hoje, ninguém pensa em contestar a importância e utilidade de um tal modo de se obter decisões coletivas, e nem mesmo sua legitimidade democrática, ainda que algumas restrições possam ser feitas à concepção atomizante do corpo eleitoral, no qual o instituto do referendum se baseia, e a dificuldade de reunião através da discussão política*" (BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**: debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983. p. 69)

[33] "*[...] de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa*" (BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 290)

[34] A iniciativa popular nos Estados deverá ser disciplinada por lei específica (art. 27, § 4º. da Constituição Federal). Nos municípios, a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, inciso XIII, da Constituição Federal).

[35] ARDANT, P. *op. cit.*, p. 180

[36] *Art 5º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou formar novos Estados, mediante a aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões, anuais consecutivas, e aprovação do Parlamento Nacional.*

mantido com restrições na Constituição de 1946[37]. A Constituição de 1967 não previu o instituto, tampouco a Emenda Constitucional nº 01/1969. Por sua vez, os institutos do referendo e da iniciativa popular sequer possuíam previsão no ordenamento jurídico constitucional anterior a 1988.

Essa abertura constitucional à participação popular se deve em muito pela afirmação de um novo tipo de democracia, caracterizado pelo povoamento da democracia representativa, pelas técnicas de participação popular, que na expressão de Bobbio, em um movimento que vai da democratização do Estado à democratização da sociedade.[38]

Quanto à especificidade dos institutos, é de se consignar que, na Câmara de Vereadores de São Paulo, da mesma forma que outras doze Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores, foi instalada Comissão de Legislação Participativa, nos mesmos moldes da existente na Câmara dos Deputados, que é um modelo bastante aberto de democracia semidireta.

Diferentemente da previsão constitucional, as sugestões legislativas podem ser apresentadas à Comissão por associações de classe, sindicatos, ONGs, e outras entidades da sociedade civil, ou órgãos com representação paritária de civis e representantes do poder público, bastando que se prove a regularidade da constituição e a pertinência temática.

A sugestão legislativa é subscrita então pelo presidente da Comissão ou por relator designado, que inicia o processo legislativo.[39]

Tal modelo apresenta maiores vantagens, para a promoção da inclusão e da

---

Parágrafo único - A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas.

Art 63 - A todo tempo podem ser conferidos ao Conselho da Economia Nacional, mediante plebiscito a regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência.

Parágrafo único - A iniciativa do plebiscito caberá ao Presidente da República, que especificará no decreto respectivo as condições em que, e as matérias sobre as quais poderá o Conselho da Economia Nacional exercer poderes de legislação.

Art 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. [...]

§ 4º - No caso de ser rejeitado o projeto de iniciativa do Presidente da República, ou no caso em que o Parlamento aprove definitivamente, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República poderá, dentro em trinta dias, resolver que um ou outro projeto seja submetido ao plebiscito nacional. O plebiscito realizar-se-á noventa dias depois de publicada a resolução presidencial. O projeto só se transformará em lei constitucional se lhe for favorável o plebiscito.

[37]*Art 2º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembléias Legislativas, plebiscito das populações diretamente interessadas e aprovação do Congresso Nacional.*

[38] BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**: debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. p. 57.

[39] GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta**: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. Monografia apresentada na Especialização em Direito Legislativo da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS. Brasília, 2004, p. 11-12.

participação popular, que o consagrado pela Constituição Federal de 1988.

A essa modalidade acima descrita, poderíamos denominar de iniciativa popular indireta, considerando-se iniciativa popular direta a forma prevista no art. 61, § 2º. da Constituição Federal de 1988.

Sobre a iniciativa popular, Philippe Ardant afirma que, embora seja um fênomeno raro, na Françasob a influênciada Constituição de 1793, havia possibilidade de assembleias dos cidadãos demandarem a convocação de uma Assembleia Constituinte. Na Suíçaeem alguns Estados dos EUA, a iniciativa de emendar a Constituição pode virda população, o procedimento pode ser aberto poruma petição (com umnúmero mínimo de assinaturas na forma prevista pela Constituição), que pode prever a necessidade das assembleias locais analisarem a proposta ou submetê-laa referendo.[40]

Isso considerado, e, embora não expressamente admissível, entendemos ser possível a utilização do instituto da iniciativa popular para reforma da Constituição, isso porque a representação exercida pelos congressistas não pode ser maior que a soberania popular fonte da representação e do poder de reforma da Constituição (questão fundamental de lógica: a causa é maior que o efeito).[41]

Essa ideia (da participação popular na apresentação de emendas constitucionais [42]) já havia sido defendida também por Dom Cândido Padim, entre outros, na Subcomissão da

---

[40] "*Les citoyens peuvent prende eux-mêmes l'initiative de demander une révision de la Constitution. L'hypotèse est assez rare, elle a existé pourtant en France sous l'empire de la Constitution de 1793: les assemblées primaires de citoyens pouvaient demander la convocation d'une Convention (ou Assemblée constituante). En Suisse et dans certains Etats fédérés d'Amérique du Nord l'initiative peut venir de la population. La procédure s'ouvre alors par une pétition, portant un nombre minimum de signatures récu par la Constitution, qui oblige les assemblées à examiner le projet de révision ou à le soumettre au référendum.*" (ARDANT, P. op. cit., p. 81)

[41] "*Entendemos que a manifestação da soberania popular, quer de modo direto, quer através do mecanismo representativo, é um verdadeiro princípio constitucional substantivo e não adjetivo, para retormarmos a classificação proposta pelo Professor Jorge Miranda. Ora, ainda que se considere que as manifestações diretas da soberania popular estão em nível igual e não superior ao exercício dessa soberania por intermédio de representantes, não se pode negar que a eqüipolência constitucional de ambas impede se considerem admissíveis o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, unicamente quando previstos de modo expresso e pontual no texto da Constituição. Seria isto colocar tais mecanismos de democracia direta em posição hierarquicamente inferior à representação popular. A fórmula final do dispositivo contido no art. 1º, § único — "nos termos desta Constituição" — significa pois, simplesmente, que as formas de manifestação direta da soberania popular são aquelas três, indicadas na Constituição.*" COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 Mar. 2012.

[42] "*Adoção da iniciativa popular e do referendo, em matéria constitucional e de legislação ordinária." E não apenas para iniciativa de leis, mas também para a sua revogação, através de petição de eleitores e de pessoas jurídicas, partidos e associações de grande base, de representação de massa. [...] – Participação popular na administração da justiça: ampliação do sistema de júri para matérias civis e administrativas; criação de juízos, conselhos, tribunais populares e assessoria técnica para julgamento de questões determinadas (moradia, meio ambiente, consumo etc)*". (SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip. p. 121.)

Constituição, Reforma e Emendas, da Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1988.

Ademais, registramos que, acertadamente, algumas Constituições Estaduais trazem uma configuração mais ampla da iniciativa popular do que a expressamente prevista pela Constituição Federal, é o caso do Acre (Art. 53, § 5º.), Amapá (Art. 103, IV), Amazonas (art. 32, IV), Alagoas (art. 85, IV), Bahia (art. 31), Ceará (art. 34, parágrafo único), Espírito Santo (art. art. 62, III), Pará (art. 8º, parágrafo único), Paraíba (art. 62, IV), Pernambuco (art. 17, III), Roraima (art. 39, IV), São Paulo (art. 22, IV), Santa Catarina (art. 49, IV), Sergipe (art. 56, IV, inclusive sendo facultado, por seu artigo 58, o uso da palavra por dois populares, inicialmente ao que se declarar a favor e, posteriormente, ao que combater a propositura), Rio Grande do Sul (art. 58, IV), e por fim, o Distrito Federal (art. 70, III), que mesmo não tendo Constituição em sentido estrito, possui uma Lei Orgânica que lhe é análoga.

No Rio Grande do Sul, além da possibilidade de início de processo de reforma constitucional, a iniciativa popular pode servir para emendar projeto de lei orçamentária, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei de plano plurianual, conforme o contido na norma do art. 152, § 6º da Constituição Estadual; e mais, os projetos de iniciativa popular, quando rejeitados pela Assembleia Legislativa, serão submetidos a referendo popular se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer (art. 68, § 3º, da Constituição Estadual).

Registre-se ainda que algumas Constituições Estaduais prevejam de forma expressa a possibilidade de o eleitorado convocar plebiscitos ou referendos, como é o caso do Amapá (Art. 5º. -B, § 1º, I), Mato Grosso (art. 6º, I), Pará (art. 7º, § 1º, I), Rio de Janeiro (art. 120) e São Paulo (art. 24, §3º, III).

Quanto ao plebiscito e ao referendo, consideramos ser inegável o papel modulador que exercem sobre atividade do poder público, em sentido lato, já que pode ter por objeto ações típicas dos poderes legislativos e executivos.

Nessas modalidades de participação direta, a atividade do legislador se submete ao escrutínio do povo. No plebiscito, a autorização popular é condição para que o ato do poder público produza efeitos. No referendo, exerce-se uma espécie de controle *a posteriori* consecutivo, diferente do controle *a posteriori* diferido, menos eficaz[43], exercido pelas eleições ordinárias.

[43] Porque que "o elevado nível de agregação das escolhas eleitorais dificulta que esse mecanismo de controle seja exercido de modo eficaz, tendo em vista que, no momento eleitoral, a cidadania compõem maiorias em torno de propostas políticas bastante amplas" MAUÉS, op. cit., p. 159.

Dito isso, tem-se que embora a experiência brasileira com as técnicas de participação popular esteja alinhada com a tradição latino-americana, é possível pensar a ampliação das formas de participação direta para adoção de institutos como: (1) referendo revogatório de mandato, qualquer que seja o cargo público de natureza eletiva, convocado por parcela significativa do eleitorado[44]; (2) a iniciativa popular para a convocação de plebiscitos e referendos; (3) a iniciativa popular para convocar Assembleia Constituinte; (4) a instituição de referendo obrigatório para deliberar sobre os atos do poder constituinte reformador; (5) as seções abertas dos órgãos legislativos especialmente convocadas para proporcionar a participação popular; (6) e adoção de forma mais sistemática e abrangente da consulta popular[45] não vinculativa em temas de consistente relevância pública, que poderia ser realizada pelos meios tecnológicos e eletrônicos disponíveis.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais contribuições do novo constitucionalismo latino-americano na questão da participação popular direta, estariam entre outras, uma nova forma de fazer política

[44] A discussão sobre a adoção do referendo revogatório de mandato ocorreu também na Constituinte de 1988, quando Lysâneas Maciel propôs a sua adoção, o que acabou não incorporando o texto final: "*Submeto a apreciação desta Subcomissão o instituto existente em outras Constituições, o chamado recall. Quando o parlamentar, pela sua ma atuação decai da confiança pública os eleitores daquela região podem cassar o seu mandato por traição aos princípios que ele defendeu. Isso significaria que estaríamos devolvendo ao povo o grande ausente mais uma oportunidade de expressar as suas prioridades. [...] O voto destituinte é outra matéria também bastante nova e que provavelmente exigirá muita atenção dos Srs. Constituintes. "O voto destituinte ("recall", para os americanos; "rappel", para os juristas franceses) pode ser deferido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal de seu período. Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma conseqüente anularão desta confiança na nomeação ou escolha anterior. O voto destituinte, que sugerimos estabelecer no texto constitucional, refere-se exclusivamente aos detentores de mandatos eletivos, por iniciativa exclusiva dos próprios eleitores. Devo esclarecer que o voto destituinte ou voto revogatório também se refere, nos países mais adiantados, aos membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, que podem ser questionados nos seus mandatos pela manifestação dos eleitores. Não é o nosso caso. Sugerimos apenas para aqueles que decaiam da confiança nos mandatos eletivos. A revogação proposta fundamenta-se na teoria da soberania fracionada, que fica com cada uni dos membros do povo. Ele é eleito, mas a sua vinculação com o eleitorado não termina com a eleição. É um argumento meio sofístico o de que se o eleitor errou, ele que pague por seu erro, só podendo corrigir isto quatro anos mais tarde. Isto é um sofisma. O que se introduz aqui é que, se o poder é partilhado com o povo, se o poder é fiscalizado pelo povo, se o poder emana do povo, a qualquer momento ele pode instituir normas para corrigir defeitos. Por exemplo, em uma propaganda desvirtuada, uma promessa não cumprida, ou mesmo um ato de corrupção ou a venda de um mandato pari atendera interesses empresariais ou econômicos*" (MACIEL, Lysâneas. Anais da Assembléia Constituinte. Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias, p. 6, disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip)

[45] As consultas populares (*enquête publique*) são realizadas com muita frequência na França, para coletar as impressões dos administrados sobre o acesso aos serviços públicos, sua qualidade, procedimentos mais adequados, eventuais prejuízos sofridos em decorrência de fato do serviço público, etc. cf. (FRANCE. Ministère de la Fonction Publique.*Services Interministeriels a la reforme de L'Etat*. Disponível em www.fonction-publique.gouv.fr. Acesso em 02 de fevereiro de 2012.)

estruturada a partir de novos desenhos institucionais.[46]

Os instrumentos de participação popular direta também estão bastante diversificados na América Latina, ainda que seja possível identificar uma certa distância entre a efetividade dos institutos e as previsões normativas respectivas. De qualquer forma além do referendo, plebiscito e da iniciativa legislativa popular, tem-se os referendos revocatórios de mandato, as sessões legislativas abertas, os conselhos de políticas públicas, as consultas e enquetes públicas, o controle social, a transparência e o acesso a informação pública, entre outros, o que possui pelo menos duas facetas: a ampliação das técnicas de participação popular direta, e o aumento do controle por meio da regulação das técnicas de democracia (influxo de autocontenção pela disciplina).

Existem experiências bastante controversas mas que precisam ser discutidas como uma alternativa genuinamente latino-americana, para o déficit de legitimidade dos Tribunais Constitucionais, como é o caso da eleição direta dos juízes das Supremas Cortes e do Conselho da Magistratura (art. 181, 182, 193 e 194 da Constituição da Bolívia), ou a ampliação da participação popular na designação dos membros dos órgãos superiores do poder judiciário, como ocorre no Equador.

Constatou-se, contudo, que a despeito da complexidade da experiência latino-americana a maioria dos cidadãos crê que sua situação econômica é ruim e que os regimes democráticos não fazem o suficiente para melhorá-la.Ainda, a maioria dos cidadãos crê na democracia, mas também espera que o sistema político lhes assegure oportunidades mais equitativas para trabalhar e viver.[47] O que evidencia que para além da ampliação das técnicas de participação popular, para que haja democracia efetiva, é imperioso que se amplie a democracia e a justiça social, para que ocorram condições verdadeiramente equânimes de participação de todos.

---

[46] É o caso por exemplo do art. 62 da Constituição da Venezuela: "laparticipacióndelpuebloenlaformación, ejecución y control de lagestión pública es elmedionecesario para lograr el protagonismo que garanticesu completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligacióndel Estado y deberde lasociedad facilitar lageneración de las condiciones más favorables para supráctica". Nesse mesmo sentido o artigo 11 e 241 da Constituição da Bolívia: "elgobierno adopta la forma democrática participativa, representativa y comunitaria […] elpueblo soberano, por medio de lasociedad civil organizada, participará eneldiseño de las políticas públicas y ejerceráelcontrol social a lagestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones […] las entidades del Estado generaránespacios de participación y control social por parte de lasociedad.", e dos artigos 95,6 e 100 da Constituição do Equador: "lasciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de maneraprotagónicaenla toma de decisiones, planificación y gestión de losasuntos públicos, y enelcontrol popular de lasinstitucionesdel Estado y lasociedad […] enunproceso permanente de construcciónde poder ciudadano […] elpueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público […] se reconocen todas las formas de organización de lasociedad, como expresión de lasoberanía popular para desarrollarprocesos de autodeterminación e incidir enlasdecisiones y políticas públicas y enelcontrol social de todos los niveles de gobierno".

[47] VELASCO, op. cit. loc. cit.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. **The new separation of powers**. *Havard Law Review*, v. 113, 2000.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação popular**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. **Democracia à portuguesa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ARDANT, Philippe. **Institutions politiques e droit constitutionnel**. 11 ed. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.D.J.), 1999

ARMENGOL, Carlos Manuel Villabella. **Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano.** *REVISTA IUS (México)*, v. 4, n. 25, 2010

BACKES, Ana Luiza. **Uso do referendo em diferentes países**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**: debate de uma alternativa. Tradução de Iza de Salles Freaza. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1983

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 8. ed. Brasília: UnB, 1995

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2003

BUENO, Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da constituição do império.** Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; COSTA, Bernardo Leandro Carvalho. **O novo constitucionalismo latino-americano**: uma discussão tipológica. *Revista Direito e Política*, v. 8, n. 1, 2013.

CALCAGNO, Alfredo Eric. CALCAGNO, Alfredo Fernando. **El universo neoliberal:** recuento de sus lugares comunes.Buenos Aires: Alianza. 1995

COMPARATO, Fábio Konder. **A nova cidadania**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 19 Mar. 2012.

COMPLAK, H. K. **Instrumentos de participação popular no direito constitucional- a experiência do direito constitucional comparado** – visão européia e latino-americana – propostas e alternativas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006.

EBERHARDT, M. Laura, MAURICH, Mario, TRIGUBOFF, Matías, URDINEZ, M. Victoria. **Mecanismos de Participación y Control Ciudadano en la Argentina.** Disponível em: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/castiglioni/paper3.pdf com acesso em 19 de março de 2012.

FRANCE. Ministère de la Fonction Publique. **Services Interministeriels a la reforme de L'Etat.** Disponível em www.fonction-publique.gouv.fr. Acesso em 02 de fevereiro de 2012.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta:** referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. Monografia apresentada de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, Brasília, 2004.

HÄBERLE, Peter. **Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo**. Direito Público. Vol 1. nº 13, 2006

HEVIA DE LA JARA, Felipe. **La iniciativa legislativa popular en América Latina**. *Convergencia*, Toluca, v. 17, n. 52, abr. 2010

KOSTA, Emílio Kafft. **Estado de Direito - O Paradigma Zero**: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade. Coimbra: Almedina, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. **A democracia brasileira no limiar do século 21**. in *Pesquisas.*São Paulo: Centro de Estudos da Fundação Konrad-Adenauer-Stifung, n. 5, 1996

LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2005**. Santiago: Corporación Latinobarómetro. 2005.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). **La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

LAUVAUX, Philippe. **Les grandes démocraties contemporaines.** Paris: Press Universitaires de France, 1990

MACIEL, Lysâneas. Anais da Assembléia Constituinte. **Subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip

MAUÉS, Antonio Moreira. **Democracia direta e divisão de poderes:** algumas ideias latino-americanas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006.

MAUÉS, Antonio Moreira. **Democracia direta e divisão de poderes:** algumas ideias latino-americanas. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, Curitiba-PR, n. 10, v. 2. 2006.

MINC, A. **L'ivresse democratique.** Paris: Gallimard, 1995.

MIRANDA, Jorge. **Notas para uma introdução ao Direito Constitucional Comparado**. Lisboa, 1970

PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constituición Venezolana de 1999**. In: SinPermiso (Barcelona), s/d.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Subcomissão dos Direitos Políticos e Garantias Individuais. Disponível em: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituinte/constituinte.zip. p. 121-122.

VELASCO, José Luis. **Democratización y conflictos distributivos en América Latina**, in: ANSALDI, Waldo; DEL ALCAZAR, Joan. La democracia en América Latina, un barco a la deriva. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007

VERGOTTINI, Giuseppe, **La comparazione nel Diritto Costituzionale**. in Diritto e Società, 1986

_____, **Diritto Costituzionale Comparato.** 3ª ed. Padova, 1999

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina.** *Simpósio Nacional de Direito Constitucional,* v. 9, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia.** São Paulo: Saraiva, 2011

ZOVATTO, Daniel. **Instituciones de democracia directa en América Latina**. in PAYNE, Mark *et al*.(org)*La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina,* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.