

A LEGISLAÇÃO DOS PROCESSOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL E NA SUÍÇA: UM PANORAMA E OBSERVAÇÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

ROLF RAUSCHENBACH

INTRODUÇÃO

Processos de democracia direta como iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo entram regularmente em pauta. Durante as manifestações brasileiras do junho 2013, propostas de decisões populares receberam destaque especial quando a Presidente da República, Dilma Rousseff, reivindicou uma série de plebiscitos. Na mesma ocasião evidenciaram-se as limitações da legislação brasileira a respeito, já que os cidadãos estão à mercê do Congresso Nacional para a realização de qualquer decisão popular. Desse contexto surge a questão: Como avaliar a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta?

Responderemos essa pergunta de uma maneira comparativa, analisando as legislações respectivas dos outros países da América do Sul e da Suíça. Estudaremos os outros países da América do Sul pelas semelhanças históricas e socioeconômicas com o Brasil. A Suíça interessa por que na elaboração da Constituição brasileira de 1988, o país europeu serviu como principal referência na área dos processos de democracia direta; a Suíça é mundialmente o país com a experiência mais longa e completa com este tipo de instituições. As comparações mostrarão que a legislação brasileira tem – em comparação com os outros países da América do Sul – as suas peculiaridades, mas não representa um caso fora da curva. Ao mesmo tempo, essa comparação revelará que os legisladores brasileiros impuseram limites rígidos nas possibilidades da participação popular, o que explica, pelo

menos em parte, o raro uso dessas instituições. Essa constatação fica ainda mais evidente na comparação com a legislação suíça.

Neste estudo, focaremos somente em processos de democracia direta no nível federal. Tanto no Brasil como na maioria dos outros países aqui analisados processos de democracia direta são previstos também nos âmbitos estaduais e municipais. A inclusão das instituições sub-federais tornaria a nossa análise carregada demais. Ademais, as legislações sub-federais geralmente repetem os princípios das Constituições federais, com a consequência que a análise delas seria, pelo menos em parte, redundante. Definimos processos de democracia direta como instituições publicamente reconhecidas, nas quais os cidadãos decidem ou opinam sobre questões específicas através de decisões populares secretas e universais (Altman, 2011, p. 2). Não consideramos o mecanismo do *recall* como processo de democracia direta, por ele ser um processo eleitoral, envolvendo decisões sobre representantes já eleitos e não questões específicas.

Partimos do pressuposto de que processos de democracia direta podem ser um complemento para as outras instituições democráticas, em particular para as instituições representativas. Não estamos sugerindo em nenhum momento que decisões populares poderiam substituir totalmente os mecanismos de tomada de decisão parlamentar. Pode ser observado, tanto a partir de considerações teóricas como estudos empíricos, que o bom desempenho dos processos de democracia direta não depende somente das regras que regulam estes mecanismos, mas também do contexto no qual elas são aplicadas.

O presente estudo pretende contribuir para o enriquecimento da literatura brasileira, na qual os processos de democracia direta têm uma importância relativamente marginal e comparações internacionais são raras.

1. LITERATURA SOBRE PARTICIPAÇÃO DIRETA NO BRASIL

Porém, podem ser destacados quatro grupos de trabalhos que se dedicam ao assunto: Em primeiro lugar, poucos títulos foram publicados logo após a proclamação da Constituição de 1988. Já naquela época, os autores questionaram a adequação da legislação brasileira. Moisés (1990) e Benevides de Mesquita (1991) discutem a questão da participação e re-

apresentação de um ponto de vista teórico-normativo e concluem que os processos de democracia direta podem contribuir consideravelmente para a democratização do Brasil e a criação de uma cidadania ativa. No entanto, as previsões desses autores sobre o futuro do Brasil são relativamente pessimistas, tendo em vista um regulamento que dificulta a realização de decisões populares.

O segundo grupo reúne publicações que analisam a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta. Nos estudos constitucionalistas, os processos de democracia direta ocupam um lugar marginal. Peña de Moraes (2008) e Novelino (2009) nem sequer mencionam essas instituições. Mello (2009, p. 493), de Moraes (2010, p. 234, 660), Bastos, (2010, p. 404), Ferrari (2011, p. 185) e Abrão (2013, p. 87) apresentam somente descrições das normas. Silva (2013) vai além da descrição (p. 143), critica a revisão constitucional de 1993 (p. 92) e argumenta que a iniciativa popular pode propor emendas constitucionais (p. 66). Bonavides (2010) não discute os processos de democracia direta de maneira sistemática, mas aborda os problemas constitucionais, inerente à Magna Carta brasileira nesse respeito, em detalhe. Ele o faz em particular no contexto do processo constituinte (p. 141), do plebiscito de 1993 (p. 222) e da revisão constitucional (p. 209, 663). Além dos estudos constitucionais gerais, existem algumas publicações de juristas, que focam especificamente nos processos de democracia direta: Carneiro (2001, p. 127) argumenta que a falta da obrigatoriedade do instituto do referendo para aprovar ou reprovado iniciativas populares torna a constituição, em termos de participação popular no processo legislativo, mero discurso de retórica. O argumento de Carneiro é principalmente baseado na doutrina. As comparações com outros países são ecléticos. Auad (2004) conclui que a legislação brasileira não é sólida e contém uma série de lacunas e divergências: enquanto a Constituição diferencia entre a “autorização” do referendo e a “convocação” do plebiscito, a legislação infraconstitucional fala somente da convocação e monopoliza este poder no Congresso Nacional (p. 31). Ela critica o termo vago da “acentuada relevância” que descreve as matérias que podem ser submetidas à decisão popular (p. 33) e a falta de clareza sobre a natureza dos resultados de decisões populares que podem ser vinculantes ou não (p. 34). Ela alerta também que a falta de regras sobre a formulação das questões de decisões populares abre uma

margem para manipulação e confusão (p. 35). Backes, em um panorama mais ou menos sistemático sobre o referendo em alguns países das Américas conclui que não há regras universais quanto a este mecanismo. Segundo ela, referendos são realizados, em geral, somente em casos excepcionais e na maioria dos casos ao pedido do governo (2005, p. 13). Ao discutir as diferentes vertentes constitucionalistas do Brasil e ao fazer comparações entre constituições de outros países e estados brasileiros, Quezado Soares sugere que a iniciativa popular deveria também permitir emendas constitucionais (2007). Alves dos Santos destaca o fato que nenhuma das iniciativas populares de lei apresentadas ao Congresso Nacional tramitaram como tais. Na verdade, sempre um representante – ou um grupo de representantes – tiveram que adotar a ideia que então tramitou como um projeto de lei normal (2008).

Um terceiro grupo investiga o referendo de 2005 a partir de diferentes perspectivas. Neste caso, vale mencionar uma coleção de artigos organizados por Inácio e outros (2006). Nesta coleção, são levantadas, entre outras questões, a participação do Poder Executivo no referendo (Inácio, 2006), a tensão entre a participação popular e as instituições de representação (Anastásia *et al.*, 2006; Araújo e Santana, 2006; Correa e Nunes, 2006), e a importância da mídia e da propaganda (Castro, 2006; Fuks e Novais, 2006; Fuks e Paiva, 2006). Esses autores concluíram que o referendo de 2005 revelou a fragilidade da instituição e que tanto o sistema político como a sociedade brasileira ainda demonstram lacunas em sua capacidade de usufruir plenamente dos benefícios de um referendo. Outros estudos aprofundam essa análise. Menezes, Boelhouwer e Dias (2009) abordam a cobertura do referendo nos jornais *Folha de São Paulo* e *O Globo* e alegam que as cartas dos leitores eram mais frequentes que as reportagens sobre o assunto e que a maioria dessas cartas optaram pelo *não*. Um painel de pesquisa com eleitores avaliou o impacto das campanhas e concluiu que o referendo foi vencido através da propaganda política negativa que criou um clima de medo (Viega e Avi dos Santos, 2008). Um outro estudo analisa os municípios brasileiros e demonstra a correlação positiva entre a taxa de homicídios e o *não* (Araujo Junior *et al.*, 2007). Por fim, Mendonça (2009) analisa a qualidade deliberativa das campanhas, enfatizando a importância da cooperação positiva entre os adversários. Podemos incluir a

tese de mestrado de Melchiori neste grupo, apesar do fato que se trata de estudos de caso das mais recentes iniciativas populares de lei (lei da compra de votos e lei da ficha limpa). Como Alves dos Santos, ela problematiza o fato de as assinaturas para iniciativas populares não serem conferidas. Além disso, ela critica as lideranças de iniciativas populares não serem automaticamente convidadas para os debates parlamentares e que o regime de tramitação de projetos de lei de iniciativa popular não seja prioritário (2011, p. 113).

Um quarto grupo reúne publicações recentes e com abordagens mais gerais. O ensaio de Dantas (2008) faz um balanço sobre os vinte anos de participação política sob a Constituição de 1988. Para o autor, os resultados são ambivalentes. Por um lado, não foi confirmado o otimismo inicial com relação à participação política e, de outro, podem ser identificadas várias inovações institucionais, como o orçamento participativo ou os conselhos gestores. Mendes Vitale Ramos (2007) argumenta na mesma direção, focando especificamente no déficit democrático. Já Alves (2011) procura responder como a fragmentação partidária, a polarização do sistema político e o uso de processos de democracia direta na América do Sul estão correlacionados. Em outro estudo, a mesma autora apresenta um balanço sobre o uso dos mecanismos de democracia direta entre 1988 e 2008 (2010). Já que é da competência do Congresso Nacional convocar decisões populares, Alves analisa em particular todos os 156 projetos de Decretos Legislativos com objetivo de convocar plebiscitos e referendos e confirma os empecilhos institucionais que dificultam o uso destes mecanismos. Peterlevitz (2011) não se preocupa com o funcionamento das instituições da democracia direta em si, mas parte delas para avaliar a qualidade, em termos gerais, da participação política em um país. Rauschenbach (2011) oferece um relato completo e resumido sobre processos de democracia direta em nível federal.

A breve revisão bibliográfica mostra que a abordagem da literatura brasileira sobre processos de democracia limita-se em grande parte a uma perspectiva unilateral e descritiva. Há pouco diálogo com a literatura internacional (Rauschenbach 2014). Apesar do fato de que quase todos os autores concluem que a legislação brasileira é rígida demais, encontram-se poucas sugestões de como melhorar o quadro.

O presente estudo analisa as normas constitucionais e infraconstitucionais e, a partir disso, faz uma apresentação puramente quantitativa do uso dos processos de democracia direta desde 1989, o ano da promulgação da constituição brasileira. Este foco analítico é motivado por questões de praticidade e de espaço. Uma avaliação completa teria que levar em consideração também as seguintes dimensões:

- contexto institucional mais amplo (em particular com relação ao parlamento, governo e judiciário);
- contexto socioeconômico;
- contexto midiático.

O estudo mostrará que há na América do Sul uma proliferação de normas constitucionais e infraconstitucionais sobre processos de democracia direta bastante grande. A natureza participativa desses mecanismos varia consideravelmente entre os países. O Brasil faz parte do grupo intermediário. Há países com mecanismos mais participativos e outros com quase nenhuma possibilidade para o eleitorado se envolver em decisões políticas.

O Brasil encontra-se atualmente em uma situação acentuada por graves problemas: a atividade econômica está aquém do desejado, as instituições políticas apresentam dificuldades para responder aos desafios externos (situação tributária e financeira, infraestrutura etc.) e internos (desalinhamento entre os poderes, corrupção etc.). Conseqüentemente, os cidadãos conseguem identificar-se cada vez menos com os seus representantes. Por isso, não é nenhuma surpresa que se fala muito da necessidade por uma reforma política. Porém, é interessante constatar que a pauta dessa reforma visa somente questões de representação (sistemas eleitorais, financiamento eleitoral e partidário, filiação partidária e domicílio eleitoral, coligações, voto facultativo entre outros). Não cabe aqui avaliar estas propostas. Coloca-se a questão se a limitação às considerações de representação não seria uma expressão de miopia institucional. Por outro lado, a negligência dos processos de democracia direta pela pauta da reforma política reflete nada menos do que a realidade brasileira desde 1989. Um aumento das possibilidades de participação popular traria uma ruptura fundamental com o sistema que é, de fato, até hoje puramente representativo.

2. PROCESSOS DE DEMOCRACIA DIRETA NA AMÉRICA DO SUL E NA SUÍÇA

Nas próximas seções, analisaremos as Constituições e legislações sobre os processos de democracia direta em todos os países da América do Sul e da Suíça. Apresentaremos também o uso desses mecanismos em cada país, desde 1989. Iniciamos a nossa análise neste ano por que foi quando a atual Constituição brasileira entrou em vigor. A análise legal de um tema tão complexo como o presente pode levantar inúmeras questões. Por causa disso, limitaremos-nos às três perguntas fundamentais dos processos de democracia direta: Quem tem o poder da convocação de decisões populares? Quais são as pautas admitidas nas decisões populares? Qual é a força legal dos resultados das decisões populares?

Como veremos em nossa análise, cada constituição prevê respostas diferentes a essas perguntas. Isso não é surpreendente, afinal, do ponto de vista conceitual, elas podem ser respondidas de maneiras distintas. O poder da convocação de decisões populares pode ser atribuído aos próprios cidadãos, ao parlamento, ao governo ou a mecanismos constitucionais, que acionam automaticamente uma decisão popular. As pautas de decisões populares podem ser totalmente livres ou elas podem enfrentar limites constitucionais, que excluem certos temas do alcance popular. A força legal das decisões populares depende em primeiro lugar dos critérios exigidos para a aprovação; a aprovação pode requer uma maioria simples ou qualificada. Em segundo lugar, o resultado pode ser de natureza vinculante ou consultiva. Já com essas variações conceituais, fica claro que a comparação de processos de democracia direta não pode ser feita facilmente, já que as diferenças institucionais podem ser importantes. Essa dificuldade se mostra logo na nomenclatura das diversas instituições (Svensson, 2011). Apesar do fato de existir uma variedade considerável de instituições com características diferentes, encontramos quase sempre os mesmos nomes (iniciativa popular, plebiscito, referendo), com a consequência que a “iniciativa popular” de um país pode ter implicações bem diferentes da “iniciativa popular” de outro país. Na apresentação descritiva de cada país, usaremos os termos da respectiva constituição. Nas comparações, teremos o cuidado de agrupar sempre as instituições com as maiores semelhanças.

As informações legais são derivadas diretamente das constituições e legislações pertinentes. Os dados sobre o uso dos processos de democracia direta são derivados dos bancos de dados do *Centre for Research on Direct Democracy, Initiative and Referendum Institute Europe* e *Democracy International*, ambas publicamente acessível pela internet.

2.1 Argentina

A Constituição de 1994 prevê três processos de democracia direta: A iniciativa popular, o referendo vinculante e a decisão popular não vinculante. Uma iniciativa popular requer o apoio de pelo menos 1.5% das assinaturas dos eleitores de pelo menos seis províncias. São excluídos os seguintes temas: emendas constitucionais, tratados internacionais, questões tributárias e orçamentárias e assuntos penais. O Congresso tem que opinar sobre a iniciativa popular dentro de um ano (Art. 39 da Constituição e Art. 4 da Lei 24.747). Por iniciativa da Câmara dos Deputados, o Congresso pode autorizar um referendo. O resultado é vinculante e não pode ser vetado (Art. 40 da Constituição). O Congresso ou o Presidente da República podem convocar uma decisão popular, cujo o resultado é consultivo (Art. 40 da Constituição).

A Constituição pode ser alterada somente por uma maioria qualificada de dois terços dos membros do Congresso. O mesmo pode convocar uma Assembleia Constituinte (Art. 30 da Constituição)

Desde a promulgação da Constituição atual, nenhum desses mecanismos foi acionado.

2.2 Bolívia

A Constituição de 2009 prevê uma série de processos de democracia direta: A Constituição mesma pode ser emendada somente por um referendo popular. A convocação por um referendo sobre uma emenda constitucional parcial pode ser feito por pelo menos 20% dos eleitores ou pela Assembleia Legislativa (Art. 411 II da Constituição). Os mesmos 20% dos eleitores podem também convocar um referendo sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte que elaboraria uma nova Constitui-

ção. A Assembleia Legislativa e o Presidente do Estado também podem convocar um referendo desse tipo. A constituição proposta pela Assembleia Constituinte tem que ser aprovada em um referendo (Art. 411 I da Constituição).

Tratados internacionais que afetam questões limítrofes, a integração monetária, a integração econômica estrutural ou que cedem competências institucionais às organizações internacionais ou supranacionais têm que ser aprovados em um referendo (Art. 257 II da Constituição). Qualquer outro tratado internacional têm que ser submetido a um referendo se 5% dos eleitores ou 35% dos membros da Assembleia Legislativa o reivindicam. Os mesmos podem também solicitar a subscrição a um tratado internacional (Art. 259 da Constituição).

Um referendo pode ser convocado pelo Presidente do Estado (Art. 16 Ia da Lei N° 026), por dois terços dos membros da Assembleia Legislativa presentes (Art. 16 Ia da Lei N° 026) ou por 20% dos eleitores, que devem representar pelo menos 15% do eleitorado de cada departamento (Art. 162 I da Constituição e Art. 16 II a da Lei N° 026). São excluídas do referendo as seguintes pautas: união e integridade do Estado Plurinacional, questões tributárias, segurança interna e externa, leis orgânicas e leis macro, a vigência dos direitos humanos, sedes dos órgãos e das instituições encarregadas com as funções de controle e defesa da sociedade e do Estado, as bases fundamentais do Estado, competências privadas e competências exclusivas do Estado e das entidades territoriais autônomas (Art. 14 da Lei N° 026). Durante cada legislatura, o Presidente do Estado, a Assembleia Legislativa e os cidadãos podem convocar somente um referendo cada. Referendos sobre emendas constitucionais e tratados internacionais não entram nesse cálculo (Art. 17 da Lei N° 026).

A Constituição atual foi aprovada em um referendo no dia 25 de janeiro de 2009; na mesma data ocorreram mais dois referendos constitucionais sobre a qualificação da posse de terras extensas. Já a Constituição anterior permitia decisões populares: no dia 18 de julho de 2004 foram realizados cinco referendos sobre questões energéticas, convocados pelo Presidente do Estado. No dia 2 de julho de 2006 foi rejeitado um referendo convocado pela Assembleia Legislativa para convocar uma Assembleia Constituinte.

2.3 Brasil

A Constituição de 1988 prevê três processos de democracia direta: O plebiscito é uma decisão popular sobre matérias de acentuada relevância e pode tratar de questões constitucionais, legislativas ou administrativas (Art. 14 da Constituição e Art. 2 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). É o Congresso Nacional que convoca com anterioridade a ato legislativo ou administrativo o plebiscito (Art. 49 XV da Constituição). A maioria simples do eleitorado aprova ou rejeita o plebiscito (Art. 10 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). O referendo é um processo de democracia direta muito similar ao plebiscito. A diferença é que o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo (Art. 14 da Constituição e Art. 2 § 2 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). Com o apoio de pelo menos um por cento do eleitorado podem ser apresentado ao Congresso Nacional projetos de lei, em forma de iniciativa popular de lei (Art. 14 e 61 § 2 da Constituição e Art. 13 da Lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). A aprovação ou rejeição de iniciativas populares é da exclusiva competência do Congresso Nacional (Art. 252 VI Regime Interno da Câmara dos Deputados). Somente no caso de mudanças territoriais, existe a obrigatoriedade da realização de um plebiscito; porém, o resultado não é vinculante (Art. 18 § 3 e 4 da Constituição).

Emendas Constitucionais podem ser propostas pelo Congresso Nacional, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação; porém, a aprovação das mesmas é da competência exclusiva do Congresso Nacional (Art. 60 da Constituição). No ato das disposições transitórias, ainda é previsto que o Congresso Nacional poderá, após cinco anos da promulgação da Constituição, realizar uma revisão constitucional (Art. 3 do Ato das disposições transitórias da Constituição). Obviamente, este mecanismo já está esgotado. A Constituição não prevê a convocação de uma Assembleia Constituinte.

Desde a promulgação da Constituição foram realizados um plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (21 de abril de 1993) e um referendo sobre a proibição da comercialização de armas e munição (23 de outubro de 2005). No mesmo período foram apresentadas cinco iniciativas populares de lei, das quais quatro resultaram em novas leis (veja o capítulo 8 deste livro de Santos sobre a lei da Ficha Limpa).

2.4 Chile

A Constituição prevê somente uma decisão popular no caso de divergências sobre emendas constitucionais entre as duas Câmaras e o Presidente. O Presidente pode chamar uma decisão popular se o veto dele for anulado pelos membros das duas Câmaras. A anulação do veto presidencial requer três quartos dos membros das duas Câmaras em divergência total sobre uma emenda constitucional e dois terços dos membros das duas Câmaras em caso de divergências parciais (Art. 117).

Desde a promulgação da Constituição em 1980, esse mecanismo nunca foi acionado.

2.5 Colômbia

A Constituição prevê uma série de processos de democracia direta: O presidente da República pode propor ao Senado, com o apoio de todos os ministros, uma decisão popular. A decisão popular não pode ser realizada em uma data de eleição. O resultado da decisão popular é vinculante (Art. 104 da Constituição).

Com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, podem ser apresentados ao Congresso projetos de lei que tramitarão em regime de emergência (Art. 155 da Constituição).

Em caso de emendas constitucionais, os cidadãos podem intervir em vários casos. Em primeiro lugar, com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, podem ser propostas emendas constitucionais, que serão decididos pelo Congresso. O Congresso pode optar por submeter as propostas dos cidadãos a um referendo ou não. No caso de haver várias propostas, o referendo tem que permitir a aprovação ou rejeição de cada proposta individualmente. O resultado é considerado válido se no mínimo um quarto dos cidadãos participam do referendo; a aprovação requer uma maioria simples (Art. 155 e 378 da Constituição). Em segundo lugar, caso o Congresso queria convocar uma Assembleia Constituinte, ele tem que submeter essa proposta a um referendo, que não pode ocorrer simultaneamente a outras eleições. O referendo sobre uma Assembleia Constituinte é considerado válido se pelo menos um terço dos eleitores participam; a aprovação requer uma maioria

simples (Art. 376 da Constituição). Em terceiro lugar, com o apoio de no mínimo cinco por cento dos eleitores, expresso em no máximo seis meses, as seguintes Emendas Constitucionais, já decididas pelo Congresso, têm que ser submetidas a um referendo: aqueles que afetam os direitos fundamentais, a participação popular ou o Congresso (Art. 377 da Constituição). O voto é considerado válido se pelo menos um quarto dos eleitores participa do referendo. A aprovação requer uma maioria simples.

Desde a promulgação da Constituição atual (1991), ocorreu um referendo, iniciado pelo Congresso, no qual os cidadãos podiam opinar sobre 15 pontos, a maioria relacionada a uma reforma (25 de outubro de 2003).

2.6 Equador

A Constituição prevê uma série de processos de democracia direta (Art. 61 III e IV e 134 V da Constituição). Em primeiro lugar, com o apoio de pelo menos 0.25% do eleitorado, cidadãos podem, em forma de iniciativa de lei, propor um projeto de lei. A Assembleia Nacional tem 180 dias para tomar uma decisão sobre a proposta. Caso a Assembleia não tome uma decisão, a proposta entra automaticamente em vigor. O Presidente da República pode emendar, mas não vetar a proposta popular (Art. 103 e 136 da Constituição). Em segundo lugar, podem ser realizadas decisões populares sobre qualquer assunto a pedido do Presidente da República ou de pelo menos 5% do eleitorado (Art. 104 da Constituição). Na mesma linha podem ser realizadas decisões populares ou referendos sobre a ratificação de acordos internacionais, tanto a pedido do Presidente da República como dos cidadãos. No último caso, a Constituição não define qual parte do eleitorado teria que apoiar tal pedido (Art. 420 da Constituição).

Em caso de Emendas Constitucionais, os cidadãos podem se envolver ou ser envolvidos em quatro mecanismos. Um por cento do eleitorado pode propor à Assembleia Nacional uma Emenda Constitucional. Caso a Assembleia Nacional não tome uma decisão dentro de um ano, os proponentes podem pedir um referendo sobre a proposta deles. A aprovação do referendo requer uma maioria simples (Art. 103 da Constituição). Oito por cento do eleitorado podem igualmente propor à Assembleia uma Emenda Constitucional. Nesse caso, a Assembleia Nacional tem que debater a pro-

posta em duas leituras, em um intervalo de pelo menos 90 dias. A aprovação final da Assembleia Nacional requer uma maioria de dois terços dos membros. Uma vez aprovado pela Assembleia Nacional, a Emenda Constitucional tem que ser submetida a um referendo que requer uma maioria simples. Da mesma forma podem também o Presidente da República ou a maioria dos membros da Assembleia Nacional propor uma Emenda Constitucional (Art. 103 da Constituição). Uma Assembleia Constituinte pode ser aprovada somente em uma decisão popular; o poder de convocação emana do apoio de pelo menos 12% do eleitorado, de dois terços da Assembleia Nacional ou do Presidente da República (Art. 444 da Constituição).

A Constituição atual foi aprovada, em um referendo no dia 28 de setembro de 2008. Desde então ocorreu uma decisão popular (5 de julho de 2011) a pedido do Presidente da República sobre nove questões. Ainda sob a Constituição anterior, ocorreram desde 1990, decisões populares em cinco datas sobre 41 questões.

2.7 Guiana

A Constituição de 1980 prevê decisões populares para emendar certas partes da Constituição. Um grupo de nove artigos pode ser emendado com uma maioria de dois terços da Assembleia, caso contrário, uma decisão popular é necessária. A grande maioria dos artigos da Constituição pode ser emendada somente com a aprovação popular (Art. 164 da Constituição).

Desde a promulgação da Constituição não ocorreu nenhuma decisão popular.

2.8 Paraguai

A Constituição de 1992 prevê uma série de processos de democracia direta. Com o apoio de pelo menos dois por cento do eleitorado, os cidadãos podem, em forma de iniciativa popular, propor um projeto de lei (Art. 123 da Constituição e Art. 266 b da Lei No. 834/1996). São excluídas das pautas de iniciativas populares questões relacionadas à legislação departamental e municipal, tratados e acordos internacionais (Art. 267 da Lei No. 834/1996), expropriações, defesa nacional, limitação da propriedade

imobiliária, tributação, política monetária, bancária, endividamento, orçamento nacional e eleições (Art. 122 da Constituição). O comitê promotor da iniciativa popular pode consultar o Congresso sobre a compatibilidade da iniciativa popular antes de coleção de assinaturas (Art. 268 e 269 da Lei No. 834/1996). As assinaturas têm que ser coletadas em 180 dias (Art. 270 da Lei No. 834/1996); o prazo pode ser estendido por mais 60 dias, caso já tenham sido coletadas pelo menos 75% das assinaturas necessárias (Art. 272 da Lei No. 834/1996). Uma vez submetido, é da competência exclusiva do Congresso aprovar ou rejeitar o projeto popular. Em caso de aprovação, o comitê promotor recebe uma indenização, calculada com base no número de assinaturas coletadas (Art. 273 da Lei No. 834/1996). Projetos de lei que não conseguirem o apoio necessário ou que forem rejeitados pelo Congresso não podem ser reapresentados durante um período de dois anos (Art. 274 da Lei No. 834/1996).

O eleitorado pode ser consultado em um referendo, que pode ser vinculante ou não (Art. 121 da Constituição). Tanto o Presidente da República como cinco Senadores ou dez Deputados podem propor um referendo. A autorização para a convocação de um referendo é da competência exclusiva do Congresso. Referendos não podem ser realizados durante noventa dias depois do Estado de Exceção, tampouco durante noventa dias antes e depois de eleições ou de outro referendo. (Art. 259, 260 da Lei No. 834/1996). Referendos propostos pelo Presidente da República, mas rejeitados pelo eleitorado não podem ser repetidos durante três anos, referendos propostos pelo Congresso não podem ser repeditos durante dois anos (Art. 263 da Lei No. 834/1996).

Qualquer Emenda Constitucional requer a aprovação em um referendo. A proposta para uma Emenda Constitucional pode partir do Presidente da República, do Congresso ou de 30 mil eleitores (Art. 290 da Constituição e Art. 265 da Lei No. 834/1996). Trinta mil eleitores, o Presidente da República ou o Congresso podem propor a convocação de uma Assembleia Constituinte. A autorização da convocação de uma Assembleia Constituinte é da competência exclusiva do Congresso: a aprovação requer uma maioria de dois terços (Art. 289 da Constituição).

Desde a promulgação da Constituição ocorreu um referendo constitucional (10 de setembro de 2011).

2.9 Peru

A Constituição de 1993 prevê iniciativas e referendos (Art. 31 da Constituição) para uma série de casos; em alguns, os dois mecanismos são acionados em paralelo.

Em caso de emendas constitucionais, processos de democracia direta podem ou devem ser acionados, tanto para iniciar como também para aprovar tais atos. Propostas de emendas constitucionais podem originar do Congresso, do Presidente ou dos eleitores (Art. 206 da Constituição). No último caso, o apoio de pelo menos 0,3% do eleitorado é obrigatório (Art. 17 da Lei No. 26300). Todas as emendas constitucionais necessitam a aprovação dos eleitores em um referendo, fora o caso no qual o Congresso aprovou em duas leituras o projeto com maiorias de pelo menos dois terços (Art. 206 da Constituição). A aprovação por um referendo requer a maioria simples; a mesma maioria simples precisa representar pelo menos 30% dos participantes no referendo. Essas exigências são válidas para todos os referendos (Art. 42 da Lei No. 26300).

Os eleitores podem também fazer propostas de novas leis em forma de iniciativa popular (Art. 107 da Constituição e Art. 2b da Lei No. 26300). É necessário o apoio de pelo menos 0,3% do eleitorado (Art. 2b da Constituição e Art. 16 da Lei No. 26300). Em princípio, é o Congresso que aprova a iniciativa popular. Quando o Congresso altera substancialmente ou rejeita a proposta, ele pode submetê-la ao referendo. No mesmo caso, os eleitores podem requerer um referendo; para este fim, é preciso o apoio de pelo menos 10% do eleitorado (Art. 42 e 38 da Lei No. 26300).

Além dos casos de emendas constitucionais, devem ser realizados referendos em caso de mudanças territoriais (Art. 39d da Lei No. 26300 e Art. 190 da Constituição). Com o apoio de pelo menos 10% do eleitorado (Art. 38 da Lei No. 26300), os cidadãos podem requerer a realização de referendos para a rejeição de leis, decretos legislativos e decretos de urgência (Art. 39c da Lei No. 26300). Do referendo são excluídos a supressão dos direitos fundamentais, normas tributárias e orçamentárias e tratados internacionais em vigor (Art. 32 da Constituição).

A Constituição atual foi aprovada por um referendo ad-hoc no dia 31 de outubro de 1993. Desde a promulgação da Constituição ocorreu um

referendo (14 de julho de 2010), convocado por iniciativa popular. O referendo foi aprovado e anulou uma decisão, inicialmente tomada pelo Presidente.

2.10 Suriname

A Constituição de 1987 permite à Assembleia Nacional realizar plebiscitos, inclusive sobre a realização de uma Assembleia Constituinte. Para a aprovação de qualquer plebiscito é necessária uma maioria de pelo menos dois terços dos membros da Assembleia Nacional (Art. 71 II e 83 III da Constituição).

Fora da aprovação da atual Constituição em um plebiscito, no dia 30 de setembro de 1987, nenhum processo de democracia direta ocorreu desde então.

2.11 Uruguai

A Constituição de 1967 permite três processos de democracia direta.

Leis aprovadas pelo Congresso Nacional podem ser vetadas em uma decisão popular. São pelo menos 25% dos eleitores que precisam, dentro de um ano após a promulgação de uma lei, apoiar o referendo. Não podem ser vetadas leis tributárias nem iniciativas para as quais o poder executivo tem exclusividade (Art. 79 da Constituição).

Qualquer emenda constitucional requer a aprovação em uma decisão popular. As propostas de Emendas Constitucionais podem ser feitas de várias formas. Em primeiro lugar, 10% do eleitorado pode propor, em uma iniciativa popular, uma Emenda Constitucional. A Assembleia Geral pode incluir na pauta da decisão popular, contrapropostas à iniciativa popular (Art. 331 A da Constituição). Em segundo lugar, dois quintos dos membros da Assembleia Geral podem pautar uma decisão popular para a próxima eleição geral (Art. 331 B da Constituição). Em terceiro lugar, dois terços dos membros da Assembleia Geral podem convocar uma decisão popular imediatamente (Art. 331 D da Constituição). Finalmente, com o apoio de pelo menos 10% do eleitorado pode ser convocada uma decisão popular sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte (Art. 331 A da Constituição).

A mesma proposta pode ser feita pelos Senadores, Representantes ou pelo Presidente da República; a aprovação requer a maioria simples dos membros da Assembleia Geral. Nesse caso, os cidadãos participam na eleição dos membros da Assembleia Constituinte e na aprovação final das propostas, em uma decisão popular (Art. 331 C da Constituição).

Desde 1990, estes mecanismos foram acionados em sete datas, nas quais oito questões foram decididas. Duas decisões foram referendos sobre leis, acionados pelos cidadãos em iniciativas populares (Art. 79 da Constituição); houve também uma iniciativa popular para emendar a Constituição (Art. 331 I da Constituição). As outras cinco decisões populares foram referendos obrigatórios sobre Emendas Constitucionais (dois de acordo com o 331 II e três de acordo com o 331 IV da Constituição).

2.12 Venezuela

A Constituição de 1999 permite quatro processos de democracia direta:

O referendo consultivo pode ser convocado por pelo menos 10% dos eleitores, pelo Presidente da República ou pela maioria dos membros da Assembleia Nacional (Art. 71 da Constituição).

O referendo vinculante pode ser realizado sobre uma série de questões, cada uma com direitos à convocação diferentes. A Assembleia Nacional pode convocar com uma maioria qualificada de pelo menos dois terços dos seus membros, referendos sobre leis em tramitação. Para que o resultado do referendo seja válido, pelo menos 25% dos eleitores têm de participar na decisão (Art. 73 I da Constituição). Leis aprovadas podem ser submetidas ao referendo a pedido de pelo menos 10% dos eleitores ou do Presidente da República (Art. 74 I da Constituição). Acordos, tratados e convenções internacionais, afetando a soberania nacional, podem ser submetidos ao referendo ao pedido de pelo menos 15% dos eleitores, dois terços dos membros da Assembleia Nacional ou do Presidente da República (Art. 73 II da Constituição). Decretos presidenciais podem ser submetidos ao referendo a pedido de pelo menos 5% dos eleitores (Art. 74 II da Constituição). Para que o resultado dos referendos sobre leis já aprovadas ou decretos presidenciais seja válido, pelo menos 40% dos eleitores têm de participar na consulta. A pauta não pode incluir questões orçamentárias

e tributárias nem tratar da dívida pública, anistia, direitos humanos ou acordos internacionais; tampouco pode ser submetida a mesma matéria mais do que uma vez por legislatura (Art. 74 III, IV e V da Constituição). Qualquer Emenda Constitucional requer a aprovação em um referendo (Art. 344 da Constituição). Propostas de Emendas Constitucionais podem ser feitas por pelo menos 15% dos eleitores, pela maioria dos membros da Assembleia Nacional ou pelo Presidente da República (Art. 342 da Constituição).

Além disso, existe a iniciativa popular de lei através da qual 0.1% dos eleitores podem propor novas leis (Art. 204 VII da Constituição). Caso o debate sobre a iniciativa popular de lei não se inicie na sessão parlamentar subsequente à submissão, o projeto tem que ser submetido ao referendo automaticamente (Art. 205 da Constituição).

A atual Constituição foi legitimada por dois processos de democracia direta. Primeiro em um referendo que ocorreu no dia 25 de abril de 1999, no qual a convocação de uma Assembleia Constituinte foi aprovada. No mesmo ano, no dia 15 de dezembro, os eleitores aprovaram a nova Constituição em outro referendo. Um ano mais tarde, a Assembleia Nacional convocou um referendo consultivo sobre uma questão trabalhista; ele foi aprovado pelos eleitores. No dia 2 de dezembro de 2007 foram realizados dois referendos obrigatórios sobre uma série de Emendas Constitucionais, propostas pelo Presidente da República; todas foram rejeitadas. A Emenda Constitucional sobre a reeleição ilimitada, proposta novamente pelo Presidente da República, foi aprovada no dia 15 de fevereiro de 2009.

2.13 Suíça

A Suíça é a primeira democracia moderna que introduziu ao nível federal processos de democracia direta. Já a Constituição de 1848 entrou em vigor somente depois de uma decisão popular e atribuiu ao eleitorado o poder de convocar uma Assembleia Constituinte. Na época, o eleitorado ainda não pôde propor emendas constitucionais, mas foi o privilégio exclusivo dele de aprovar as mesmas. Ao longo do tempo, os seguintes processos de democracia direta foram adicionados à constituição.

Com o apoio de pelo menos 100 mil eleitores, emendas constitucionais podem ser propostas (Art. 139 da Constituição). A Assembleia Nacional pode igualmente fazer propostas e contrapropostas às emendas constitucionais (Art. 139 V da Constituição). A aprovação das mesmas requer o aval popular com uma maioria qualificada (Art. 139 V da Constituição). A maioria qualificada é definida da seguinte maneira: cada voto conta duas vezes, uma vez ao nível federal e uma vez ao nível de cada entidade federativa (cantão). A aprovação requer tanto uma maioria ao nível federal como também na maioria dos cantões. Da mesma forma, o eleitorado pode convocar uma decisão popular sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte (Art. 138 da Constituição), neste caso, uma maioria simples dos votos dos eleitores é suficiente (Art. 140 II a da Constituição). Caso as duas câmaras da Assembleia Nacional não conseguem entrar em acordo sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte, são igualmente os eleitores que resolvem a questão em uma decisão popular com maioria simples (Art. 140 II c da Constituição). A aprovação das seguintes questões requer também uma decisão popular com maioria qualificada: a filiação a organizações para a segurança coletiva ou a comunidades supranacionais e as leis federais declaradas urgentes que não estão fundamentadas na Constituição e cuja vigência excedem um ano (Art. 140 I b e c da Constituição).

Com o apoio de pelo menos 50 mil eleitores, obtido em no máximo 100 dias, as seguintes questões têm que ser submetidas a uma decisão popular: leis federais, leis federais declaradas urgentes cuja vigência excedem um ano, decisões federais, na medida em que a Constituição ou a lei assim o estabelecem e os acordos internacionais que são ilimitados e não rescindíveis, que preveem a filiação a uma organização internacional e que contêm importantes prescrições legislativas ou cuja efetivação requer a decretação de leis federais (Art. 141 I da Constituição).

Como a legislação da Suíça permite uma ampla participação popular, ocorrem decisões populares com uma frequência bastante alta; decisões populares em quatro datas por ano são a normalidade. Desde 1989 ocorreram 106 decisões obrigatórias e 122 decisões a pedido do eleitorado, dos quais 99 foram iniciativas populares para emendas constitucionais.

3. COMPARAÇÕES ENTRE EMENDAS CONSTITUCIONAIS E ASSEMBLEIAS CONSTITUINTES

A constituição é o documento fundamental de um país e define os principais processos políticos e por isso, quando houver, ela regula também os processos de democracia direta. Ao mesmo tempo, a aprovação inicial de uma constituição e as respectivas emendas constitucionais frequentemente dependem do aval popular. Conseqüentemente, muitas vezes há uma interdependência entre constituição e processos de democracia direta. Por isso, iniciamos as nossas comparações com a análise do papel dos cidadãos na elaboração, aprovação e alteração das constituições, exercido através de processos de democracia direta. Para isso, existem dois mecanismos básicos: emendas constitucionais que alteram a constituição parcialmente e assembleias constituintes, nas quais constituições totalmente novas são elaboradas. Comparamos primeiro as exigências para emendas constitucionais e em seguida as para as assembleias constituintes.

Tabela 1: Comparação do poder de propor Emendas Constitucionais

Poder de propor Emendas Constitucionais do		
Eleitorado	Parlamento	Governo
Bolívia (20% do eleitorado)	Argentina	Bolívia
Colômbia (5% do eleitorado)	Bolívia	Brasil
Equador (1% do eleitorado)	Brasil	Chile
Paraguai (~1% do eleitorado)	Chile	Colômbia
Peru (0.3% do eleitorado)	Colômbia	Equador
Uruguai (10% do eleitorado)	Equador	Paraguai
Venezuela (15% do eleitorado)	Guiana	Peru
Suíça (~2% do eleitorado)	Paraguai	Uruguai
	Peru	Venezuela
	Suriname	
	Uruguai	
	Venezuela	
	Suíça	

(*elaboração própria*).

Como mostra a Tabela 1, dos doze países da América do Sul, sete dão ao eleitorado a possibilidade de propor emendas constitucionais (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). O apoio mí-

nimo, necessário para uma proposta de uma emenda constitucional, varia entre 0,3% (Peru) e 20% (Bolívia) do eleitorado. Desde 1989, foram feitas duas propostas de emendas constitucionais pelo eleitorado (no Peru e Uruguai). São cinco os países que não permitem aos eleitores propor emendas constitucionais e limitam este poder ao parlamento e / ou governo (Argentina, Brasil, Chile, Guiana e Suriname). O caso brasileiro, como mostraremos na próxima seção, se apresenta mais controverso do que insinuamos aqui. Na Suíça, tanto o eleitorado como também o parlamento podem propor emendas constitucionais.

Tabela 2. Comparação do poder de aprovação de Emendas Constitucionais

Emenda Constitucional somente com aprovação			
Popular	Popular em casos restritos	Parlamentar	Governamental
Bolívia	Chile	Argentina	
Equador	Colômbia	Brasil	
Paraguai	Guiana	Suriname	
Peru			
Uruguai			
Venezuela			
Suíça			

(*elaboração própria*).

O poder de propor uma emenda constitucional não implica necessariamente o poder de aprovar a proposta; tampouco o poder de aprovação implica necessariamente o poder de proposta, como pode ser concluído da Tabela 2. Há um primeiro grupo de seis países, nos quais qualquer emenda constitucional depende do aval popular; em todos os casos, os cidadãos têm também a possibilidade de propor emendas constitucionais. Três países apresentam uma assimetria: no Chile, o eleitorado não pode propor emendas constitucionais, mas intervém, quando um conflito sobre uma emenda constitucional entre o parlamento e o governo não pode ser resolvido. Na Colômbia, o eleitorado pode propor emendas constitucionais, mas não aprova elas necessariamente; o Congresso Nacional pode optar por submeter ou não as emendas constitucionais à decisão popular. Na Guiana, o eleitorado não pode propor emendas constitucionais, mas a maior parte da Constituição pode ser emendada somente com o aval po-

pular. Em três países, emendas constitucionais são processos puramente parlamentares (Argentina, Brasil e Suriname). Na Suíça, somente o eleitorado pode aprovar emendas constitucionais.

Enquanto emendas constitucionais alteram a constituição somente em parte, a assembleia constituinte pode reformar a constituição como um todo. São cinco países da América do Sul que permitem ao eleitorado propor uma assembleia constituinte (Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, veja Tabela 3). Sob as constituições atuais, nenhum desses mecanismos foi acionado até hoje. As constituições dos outros países, dentre os quais o Brasil, limitam o poder de proposta ao parlamento e/ou governo ou nem preveem assembleias constituintes. Também neste quesito, o caso brasileiro se mostrará mais ambivalente. Na Suíça, tanto o eleitorado como o parlamento podem propor uma assembleia constituinte.

Tabela 3. Comparação do poder de aprovação de Assembleia constituinte

Poder de propor Assembleia Constituinte do			Constituição não prevê Assembleia constituinte
Eleitorado	Parlamento	Governo	
	Argentina		Brasil
Bolívia (20% do eleitorado)	Bolívia	Bolívia	Chile
Equador (8% do eleitorado)	Colômbia	Equador	Guiana
Paraguai (~1% do eleitorado)	Equador	Paraguai	Peru
Uruguai (10% do eleitorado)	Paraguai	Uruguai	
Venezuela (15% do eleitorado)	Suriname	Venezuela	
Suíça (~2% do eleitorado)	Uruguai		
	Venezuela		
	Suíça		

(*elaboração própria*).

Já constatamos no contexto das emendas constitucionais que o poder de propor e aprovar nem sempre é congruente. Podemos fazer a mesma observação com respeito às assembleias constituintes. Dos cinco países que permitem ao eleitorado propor assembleias constituintes, somente três dão também o poder de aprovação (Bolívia, Equador e Venezuela). A convocação de uma assembleia constituinte na Colômbia também depende do aval popular; mas este não pode fazer tal proposta. Ao contrário disso, os eleitorados do Paraguai e do Uruguai podem propor assembleias constituintes,

mas é o parlamento que aprova tal proposta. Na Argentina e no Suriname, a convocação de uma assembleia constituinte é um processo puramente parlamentar. Na Suíça, a convocação de uma assembleia constituinte requer o aval popular.

Tabela 4. Comparação do poder de aprovação de Assemblei constituinte

Convocação de Assembleia Constituinte com aprovação			Constituição não prevê Assembleia constituinte
Popular	Parlamentar	Governamental	
Bolívia Colômbia Equador Venezuela Suíça	Argentina Paraguai Suriname Uruguai		Brasil Chile Guiana Peru

(*elaboração própria*).

3.1 A reforma da Constituição brasileira

Quando comparamos o Brasil na dimensão das emendas constitucionais com os outros países da América do Sul, constatamos que ele faz parte do grupo menos participativo. A maioria (nove) dos países envolve sempre, ou pelo menos em alguns casos, o eleitorado na aprovação de emendas constitucionais. Fora o Brasil, somente a Argentina e o Suriname restringem a aprovação de emendas constitucionais exclusivamente ao parlamento. No quesito das assembleias constituintes, o Brasil faz igualmente parte do grupo menos participativo. Porém, são somente quatro países, cujas constituições atribuem o poder da convocação ao eleitorado (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela). Na Argentina, no Paraguai, Suriname e Uruguai, a convocação de uma assembleia constituinte é da exclusiva competência do parlamento. Em quatro países, incluindo o Brasil, as constituições nem preveem assembleias constituintes (Chile, Guiana e Peru).

A primeira vista, o caráter pouco participativo da Constituição Cidadã, quando se trata da questão de emenda-la é pouco discutível. A nossa análise mais detalhada e considerações históricas mostrarão, contudo, que a Constituição Federal apresenta uma serie de ambivalências a respeito. Elas são devido ao fato de que a formulação da Constituição não foi um processo linear, mas sim, um disputa promovido por forças antagônicas

e na qual, no quesito da participação popular, as posições conservadores, finalmente prevaleceram (Afonso da Silva, 2013, p. 65). Obviamente, essas ambivalências são interligadas. Para facilitar a apresentação delas, discutiremos primeiramente o plebiscito de 1993, previsto no Art. 2º do ADCT, que contradiz de certa forma a afirmação de que a alteração da Constituição seja um processo que exclui a participação popular totalmente. Em segundo lugar, discutiremos a revisão constitucional, prevista no Art. 3º do ADCT, que contradiz, de certa forma a afirmação da não admissão de uma nova Assembleia Constituinte. Finalmente mostraremos que os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular apresentam brechas adicionais para a participação popular no âmbito constitucional.

Enquanto a Constituição parece clara sobre como aprovar Emendas Constitucionais – é da competência exclusiva do Congresso Nacional – encontramos no plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, prescrito pelo Art. 2º ADCT uma exceção. Nessa decisão popular, o eleitorado pôde confirmar a forma republicana ou adotar a monarquia e confirmar o sistema presidencialista ou adotar o parlamentarismo. A Assembleia Constituinte definiu que este plebiscito deveria ser realizado cinco anos após a promulgação da Constituição (sete de setembro de 1993). Sem dúvida alguma, a forma e o sistema de governo são elementos de maior importância de uma Constituição. Por isso, é compreensível que a Assembleia Constituinte tenha optado por legitimar esta escolha por via de decisão popular.

Além do simples motivo da legitimação maior, ela encontrou-se em face de certa tradição brasileira, na qual a aprovação popular das novas constituições era recorrente. Já na elaboração da primeira Constituição em 1888-1891 era cogitada uma decisão popular para a sua aprovação. Porém, os positivistas queriam limitar a decisão popular a um debate, sem votação do eleitorado. A confusão aumentou com um decreto (Art. 7 do Decreto No. 1 do 15 de Novembro de 1889), proclamando a República provisoriamente, até a realização de uma decisão popular. O texto final da Constituição definiu que a aprovação da Constituição era da competência exclusiva do Congresso Nacional (Art. 91 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro 1891). Em seguida, os monarquistas argumentaram que a República tinha sido proclamada ilegitimamente

(BENEVIDES, 1991, p. 114). A Constituição de 1934 foi proclamada sem decisão popular; ela tampouco previu futuras decisões populares. A Constituição de 1937 atribuiu ao Presidente da República o poder de realizar um plebiscito sobre uma nova constituição (Constituição dos Estados Unidos do Brasil de dez de Novembro de 1937, Art. 187); porém, este mecanismo nunca foi acionado. A Constituição de 1946 limitou decisões populares a questões territoriais. Todavia, em 1961, o Congresso Nacional autorizou um plebiscito sobre o sistema de governo, agendado para maio de 1965. Por causa da instabilidade política, o plebiscito foi antecipado para o dia seis de janeiro de 1963, porém, sem acalmar a situação. Logo em seguida, o regime militar instalou-se.

A cultura participativa se manifestou novamente durante o processo constituinte de 1985-1988, que permitiu – ainda que inicialmente, somente sob pressão popular – a participação popular através de petições, audiências públicas e emendas populares (Art. 14 e 24 do Regimento Interno na Assembleia Nacional Constituinte). Uma das reivindicações principais desse movimento foi justamente a introdução dos processos de democracia direta na nova Constituição. Imagina-se que a Assembleia Constituinte quis, com o plebiscito de 1993, fazer jus a esta tradição e os anseios populares por participar na elaboração da nova Constituição. Porém, ao analisar o plebiscito de 1993 em mais detalhe, deparamo-nos com algumas importantes peculiaridades que questionam o caráter participativo dessa decisão popular.

O plebiscito visa somente dois elementos da Constituição: a forma e o sistema de governo. São elementos importantes, mas não faz sentido qualificá-los como os mais importantes. As escolhas da estrutura federativa ou centralizada, os direitos individuais e coletivos, para citar apenas estas, mereceriam o mesmo reconhecimento. Desse ponto de vista, a escolha da pauta dos plebiscitos de 1993 parece aleatória e a decisão popular ganha a impressão de um procedimento de fachada. De fato, a aprovação parcial de uma nova constituição representa uma inovação brasileira, certamente nunca praticada na América do Sul, se não no mundo inteiro. Quando há decisão popular sobre nova constituição, o crivo aborda o documento no conjunto, como é, por exemplo, o caso das atuais constituições da Bolívia, Equador, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

A segunda peculiaridade consiste no adiamento da decisão popular por cinco anos; ela também uma inovação brasileira. A aprovação popular de novas constituições ocorre normalmente logo após a finalização dela pela Assembleia Constituinte, justamente para evitar qualquer insegurança constitucional. A ideia do adiamento da decisão popular foi justificada com o argumento de que assim, o povo brasileiro podia familiariza-se com o regime republicano e presidencial. A primeira vista, este argumento faz sentido. Porém, do ponto de vista democrático, teria sido necessário oferecer também a oportunidade familiariza-se com os outros regimes políticos para que o eleitorado pudesse fazer uma escolha igualmente informada. É claro que isso não teria sido praticável. O argumento da familiarização, conseqüentemente, é falso e reforça a impressão de fachada democrática da decisão popular de 1993.

Enquanto a Assembleia Constituinte adiou o plebiscito por cinco anos, o Congresso Nacional o antecipou por proximamente cinco meses. Com a Emenda Constitucional No. 2 de 25 de agosto de 1992, a data do plebiscito, inicialmente agendado para o dia sete de setembro de 1993, foi antecipada para o dia 21 de abril de 1993. Segundo Bonavides, a antecipação representou uma “gravíssima lesão ao texto magno”, por que dessa maneira, o eleitorado não podia aproveitar do período de avaliação integral de cinco anos, previsto pela Assembleia Constituinte (1993, p. 30). Mendes, do outro lado, argumenta que a “realização do plebiscito um pouco mais cedo ou um pouco mais tarde não altera, na substância, a decisão fundamental consagrada” pela Assembleia Constituinte de realizar o plebiscito (1994, p. 120). Nós concordamos que a antecipação do plebiscito não representou, nem do ponto de vista formal, tampouco material, uma afronta ao texto original da Constituição de 1988. A falha está no adiamento da decisão popular em si.

Com a opção da monarquia, a Assembleia Constituinte introduziu peculiaridades adicionais. Considerando os princípios pétreos da Constituição (Art. 60 § 4 CF), teria sido difícil institucionalizar uma monarquia. A dificuldade teria sido maior ainda se o eleitorado tivesse escolhido uma monarquia presidencialista. A formulação das perguntas do plebiscito não impossibilitou tal resultado. Estes índices reforçam a impressão da fachada democrática, já que as elites políticas simplesmente contaram com a confirmação do *status quo*.

Considerando estes pontos, o plebiscito de 1993 aparece em uma luz ambivalente. Por um lado, a realização da decisão popular acolheu os anseios participativos do eleitorado brasileiro. Por outro lado, as peculiaridades – limitação às questões da forma e do sistema de governo, adiamento e possíveis resultados absurdos – deixam a impressão de que a Assembleia Constituinte estava mais preocupada em montar uma fachada democrática em vez de permitir uma participação relevante.

A segunda ambivalência diz respeito a decisões populares sobre emendas constitucionais, instituída na Constituição derivada da revisão constitucional, prevista no art. 3 ADCT. Com base dessa norma, a Constituição podia ser revisada pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, cinco anos após a promulgação da Constituição. Como mostraremos, esta disposição contradiz de certa forma a afirmação da ausência da possibilidade de novas Assembleias Constituintes e paradoxalmente poderia ter aberto a brecha para decisões populares adicionais. A questão fundamental a respeito da revisão constitucional era se a Assembleia Constituinte instituiu com o art. 3 ADCT a base para uma revisão ampla, no sentido de uma nova Assembleia Constituinte ou se essa disposição era aplicável somente para acomodar possíveis reivindicações, resultando do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo. No caso da revisão ampla surgiu ainda a questão se ela poderia incluir também a revisão das cláusulas pétreas.

Defensores da revisão ampla partem do pressuposto de que a revisão pode ser feita sem limitações, com o intuito de que após cinco anos poderia ser necessário corrigir certas decisões da Assembleia Constituinte que se mostraram inadequadas. Nessa posição está embutida a hipótese de que a revisão constitucional pode ser feita independentemente do resultado do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo. Santos argumenta nessa linha, e permite, se bem que apenas implicitamente, que o Congresso Nacional poderia ter revisado as cláusulas pétreas e desrespeitado o resultado do plebiscito (2013, p. 1168). Konder Comparato não defende a revisão ampla, mas argumenta que mesmo adotando o conceito da revisão ampla, as cláusulas pétreas não podem ser objeto da revisão, nem o resultado da decisão popular sobre a forma e o sistema de governo. Segundo o autor, estes princípios poderiam ser alterados apenas pelo eleitorado diretamente

ou pelos seus representantes qualificados, reunidos em Assembleia Constituinte especialmente convocada (1990, p. 127). Ferrari confirma a posição de Konder Comparato com respeito à irreversibilidade das cláusulas pétreas pelo Congresso Nacional (2011, p. 172). A visão da revisão ampla produz assim, um paradoxo: por um lado, ela atribui à maioria simples do Congresso Nacional o poder constituinte. Essa atribuição é, do ponto de vista democrático, dificilmente legitimável. Por outro lado, a revisão ampla poderia ter desencadeado a necessidade de decisões populares, o que teria aumentado a legitimidade da Constituição.

Defensores da revisão constitucional restrita argumentam que ela tem que ser vista no contexto do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo (Bonavides, 1991, p. 138; Ferrari, 2011, p. 173). Caso o eleitorado não tivesse confirmado a república e o presidencialismo, teria sido necessário fazer adaptações constitucionais. Segundo eles, a norma das disposições transitórias tinha como objetivo facilitar este processo. Para evitar um entrave entre a necessidade das adaptações constitucionais de um lado e a falta das maiorias qualificadas, normalmente exigidas para emendas constitucionais, de outro lado, a exigência foi afrouxada, excepcionalmente (Ataliba, 1990, p. 35). Lembramos que segundo Art. 60 III § 2º da Constituição, Emendas Constitucionais requerem em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, três quintos dos votos dos respectivos membros. Na verdade, foi Konder Comparato que introduziu a distinção entre emenda e revisão: “Emenda seria ‘a alteração de dispositivos da Constituição, que permanece em vigor’. A revisão constitucional consistiria ‘na substituição da vigente Constituição por outra’ (art. 233 do anteprojeto). O objetivo claro da proposta era o de impedir, definitivamente, a reedição da lamentável farsa da reconstitucionalização do país pelo Congresso Nacional, sem se convocar uma autêntica Assembléia Constituinte e sem ratificação por referendo popular.” (Konder Comparato, 1990, p. 126). Desse ponto de vista, a interpretação da revisão ampla tem que ser rejeitada. Aceitar a revisão ampla significaria, segundo Ataliba, “entender que o constituinte não exerceu sua função e a delegou ao legislador ordinário” (1993, p. 59). Gasparini argumenta na mesma linha, destacando o fato de que a revisão constitucional é prevista logo depois da disposição sobre o plebiscito, com o mesmo prazo de cinco anos. Além disso, ele chama atenção pelo fato de

que a Assembleia Constituinte optou pela dicção “A revisão constitucional será realizada...” e não pela formulação “A Constituição será revista após cinco anos...” (1993, p. 177).

Ainda surgiu a questão, tanto no contexto da revisão ampla como na revisão restrita, se propostas de revisão por via de iniciativas populares seriam admitidas. Konder Comparato constata, que a “Constituição não estabeleceu nenhum poder de iniciativa exclusivo para a abertura do processo de revisão. Parece razoável, portanto, entender-se que ele pode ser instaurado mediante proposta das pessoas ou entidades enunciadas no art. 61, como se se tratasse de iniciativa em matéria de legislação complementar ou ordinária.” Por isso, ele conclui que iniciativas populares podem ser apresentadas para a revisão constitucional (1990, p. 127).

Ponderando os argumentos em favor da revisão ampla versus a revisão restrita, consideramos que a segunda interpretação seja mais fiel às intenções da Assembleia Constituinte. Porém, a maioria do Congresso Nacional optou por uma revisão ampla, apesar do fato de que o eleitorado confirmou a forma e o sistema do governo. Os representantes respeitaram, contudo, as clausulas pétreas. Segundo Bonavides (2010), o percurso que o Congresso Revisor percorreu, foi marcado pela desconfiança, divergências, ressentimentos, rivalidade, falta de coordenação, desinteresse e apatia (p. 663). Por isso, o Congresso Revisor conseguiu, no fim, aprovar somente seis emendas, apesar do fato de que em 79 sessões tinham sido 17264 propostas (p. 665). Por causa de atrasos, nem foi possível aprovar a proposta de permitir uma nova revisão cinco ou dez anos mais tarde, apesar do apoio pela situação e oposição (p. 667). Esse resultado levou a severos comentários: da Silva fala de um “rotundo fracasso” (2013, p. 92) e Bonavides resume que o Congresso Revisor teve “uma gestação de oito meses, redundando nisto: um autêntico parto da montanha, uma reforminha, de teor casuístico, que pouca ou nenhuma densidade trouxe ao aperfeiçoamento da Lei Maior” (2010, p. 669).

Podemos concluir que a revisão constitucional abriu – talvez involuntariamente – brechas para a participação popular. Elas foram devidas às formulações vagas da Assembleia Constituinte. É claro que o debate, apresentado aqui, é teórico, já que a disposição sobre a revisão constitucional está, há muitos anos, consumada. Apesar disso, consideramos o fato

relevante, por que ele reflete a natureza ambivalente da Constituição com respeito à participação popular.

Vale ainda mencionar que estão tramitando a PEC 157 de 2003 do Deputado Luiz Carlos Santos sugerindo a instalação de uma Assembleia de Revisão Constitucional e a PEC 47 de 2005 do Alberto Goldman, sugerindo a instalação de uma Assembleia Nacional de Revisão Constitucional. Ambas as propostas estão apensadas à PEC 554 de 1997, sem previsão de votação.

A terceira ambivalência sobre a exclusão do eleitorado das Emendas Constitucionais está embutida na legislação sobre a iniciativa popular de lei, referendo e plebiscito. Como mencionamos, foram as forças progressistas que se empenharam em favor dos processos de democracia direta. Elas tinham se inspirado no modelo suíço, no qual estes instrumentos valem antes de tudo no âmbito constitucional. Como relata da Silva, “até a votação no Plenário, anteprojetos e projetos admitiam, expressa e especificamente, a iniciativa e o referendo populares em matéria de emenda constitucional. No Plenário, contudo, os conservadores derrubaram essa possibilidade clara que constava do § 2º do art. 74 do Projeto aprovado na Comissão de Sistematização.” (2013, p. 65). Mesmo assim, a aplicação dos processos de democracia direta no processo de Emendas Constitucionais não está excluída, como constata o autor: “Está expressamente estabelecido que o poder que emana do povo será exercido por meio de representantes ou *diretamente* (art. 1º, parágrafo único CF, grife do autor), que a soberania popular será exercida também por referendo e iniciativas populares (art. 14, II e III CF) e que cabe ao Congresso Nacional autorizar referendo sem especificação (art. 49, XV CF), o que permite o referendo facultativo constitucional” (2013, p. 65). Este ponto se reflete igualmente na legislação infraconstitucional, que define que “Plebiscito e referendo são decisões formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza *constitucional*, legislativa ou administrativa” (Art. 2 da Lei No. 9.709 de 18 de Novembro de 1998, nosso grife). Vemos então que decisões populares sobre Emendas Constitucionais são explicitamente permitidas. Porém, elas não são obrigatórias: até hoje, mais do que 70 Emendas e Revisões Constitucionais foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem que uma decisão popular fosse realizada.

Existe, contudo, uma exceção: mudanças territoriais requerem obrigatoriamente uma decisão popular. Até hoje, este mecanismo foi acionado somente no contexto da criação dos Estados de Tapajós e Carajás; as propostas foram rejeitadas em dois plebiscitos, realizados no dia 11 de dezembro de 2011 pela maioria do eleitorado paraense. Nessa norma se reflete mais uma vez uma ambivalência no caráter participativo da Constituição. Mudanças territoriais têm, sem dúvida, relevância constitucional, já que elas normalmente afetam os relativos pesos dos Estados na Federação. Mas a escolha desse assunto para decisões populares obrigatórias é aleatória. Há inúmeras outras decisões igualmente importantes, dos quais o eleitor não pode participar obrigatoriamente.

Enquanto a aplicabilidade do plebiscito e referendo no âmbito constitucional é garantida, há controvérsia se a iniciativa popular tem o mesmo efeito. Segundo Konder Comparato, precisaria uma norma explícita para a exclusão da força da iniciativa popular no âmbito constitucional, já que o exercício direto da soberania popular foi admitido como um princípio fundamental (1990, p. 128). Nem na Constituição, nem na legislação infraconstitucional encontra-se tal restrição; pelo contrário, o mecanismo sempre é evocado como “iniciativa popular” *tout court*. Como o autor anterior, da Silva defende o ponto de que Emendas Constitucionais podem ser propostas por iniciativa popular (2013, p. 66). Novelino argumenta em favor de uma interpretação restritiva, e por isso não admite iniciativas populares para emendas constitucionais (2009, p. 614). Até hoje, nenhuma iniciativa popular para Emenda Constitucional foi apresentada ao Congresso Nacional.

A nosso ver, a não admissão de iniciativas populares para Emenda Constitucional é uma posição desnecessariamente restritiva. Enquanto que o poder da aprovação de Emendas Constitucionais é da exclusiva competência do Congresso Nacional, ele não correria nenhum risco em admitir para o debate parlamentar, propostas populares de natureza constitucional. Pelo contrário, ele faria jus ao juiz participativo da Constituição de 1988. Caso ele não concordasse com a proposta popular, o Congresso Nacional pode sempre alterá-la parcialmente ou rejeitá-la integralmente.

Iniciamos a nossa análise sobre o caso brasileiro com a constatação de que este país faz parte do grupo menos participativo da América do Sul. Con-

tudo, a nossa investigação mais detalhada apresentou uma série de ambivalências que questionam essa avaliação inicial. Já o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo contradiz de certa forma a afirmação de que o eleitorado é totalmente excluído do processo de reformar a Constituição. Na mesma linha contradiz a revisão constitucional a afirmação de que a Constituição de 1988 exclui totalmente uma nova Assembleia Constituinte; ela poderia ter desencadeado decisões populares adicionais. A legislação sobre o plebiscito e referendo é mais claro ainda: decisões populares sobre questões constitucionais são explicitamente previstas, porém não obrigatórias. À luz dessas considerações, a afirmação do caráter pouco participativo da Constituição de 1988 precisa ser complementada. Enquanto a Constituição prevê somente poucas oportunidades para a participação popular, é o Congresso Nacional que interpreta essas normas de maneira mais restrita ainda.

4. COMPARAÇÕES SOBRE A ADOÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

A constituição é o documento fundamental de um país; os princípios da organização política, os direitos e deveres dos cidadãos e outras questões que regulam a vida pública são inscritos nela. A legitimidade dela advém do poder constituinte. Contudo, constituições não são situadas no vácuo. Acordos internacionais constituem o contexto jurídico mais amplo de uma constituição. Estes acordos podem, por exemplo, limitar a soberania de um país, criar obrigações à comunidade internacional e garantir direitos no âmbito supranacional. Por causa da importância dos acordos internacionais, é coerente envolver o eleitorado não somente na aprovação da constituição, mas também na aprovação dos acordos internacionais.

Na América do Sul, há somente um país – a Bolívia –, no qual a aprovação de acordos internacionais importantes tem que ser submetida à decisão popular sem que o eleitorado o reivindique explicitamente. No Equador e na Venezuela, o eleitorado pode reivindicar uma decisão popular sobre a aprovação de acordos populares. O mesmo pode sugerir o governo equatoriano. Na Venezuela, tanto o parlamento como o governo têm a liberdade de convocar decisões populares sobre a aprovação de acordos internacionais. Seis países, dentre os quais o Brasil, não apresentam nenhuma regra nas constituições sobre a aprovação de acordos internacio-

nais pelo eleitorado. As constituições da Argentina, do Paraguai e do Peru vetam explicitamente decisões populares sobre acordos internacionais. A Suíça apresenta uma regra similar à da Bolívia: a filiação a organizações para a segurança coletiva ou a comunidades supranacionais requer obrigatoriamente a aprovação popular com maioria qualificada.

Tabela 5. Comparação do poder de convocação de decisões populares sobre acordos internacionais

Convocação de decisões populares sobre acordos internacionais				Constituição não prevê decisões populares sobre acordos internacionais 1	Constituição veta explicitamente decisões populares sobre acordos internacionais 2
Pela Constituição	Pelo Eleitorado	Pelo Parlamento	Pelo Governo		
Bolívia Suíça	Equador Venezuela (15% do eleitorado)	Venezuela	Equador Venezuela	Brasil Chile Colômbia Guiana Suriname Uruguai	Argentina Paraguai Peru

(*elaboração própria*).

O Brasil, na comparação com os outros países da América do Sul, está novamente posicionado do lado menos participativo. Porém, como a Constituição de 1988 não veta explicitamente decisões populares, poderíamos argumentar que o Congresso Nacional teria a liberdade para convocar decisões populares sobre acordos internacionais, já que nelas podem ser tratadas “matérias de acentuada relevância” (Art. 14 CF e Art. 2 da lei 9.709 de 18 de Novembro de 1998). Até hoje, essa interpretação nunca foi atotada.

5. COMPARAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM OUTRAS QUESTÕES

Além das emendas constitucionais e acordos internacionais, existem outras decisões políticas, nas quais os cidadãos podem ser envolvidos. Na maioria dos casos, estes temas tramitam em forma de lei e podem tratar dos assuntos mais diversos.

Como mostra a Tabela 6, há, na América do Sul, cinco países nos quais o eleitorado pode reivindicar decisões populares sobre assuntos não constitucionais (Bolívia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela). As exigências

de apoio para tais reivindicações variam entre 5 e 20% do eleitorado. Em oito países, o parlamento pode convocar decisões populares sobre questões infraconstitucionais (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru, Suriname e Venezuela). Em cinco países, o governo tem igualmente a liberdade de convocar decisões populares sobre questões da mesma natureza (Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela). Há somente dois países que vetam a participação popular em decisões não constitucionais (Chile e Guiana). O eleitorado suíço pode convocar decisões populares sobre leis federais e uma série de outras questões com importância parecida; em alguns casos, a realização da decisão popular ocorre pela exigência constitucional automaticamente.

Tabela 6. Comparação do poder de convocação de decisões populares sobre questões não constitucionais

Poder de convocar decisões populares sobre questões não constitucionais			Constituição não prevê decisões populares sobre questões não constitucionais 3
Eleitorado	Parlamento	Governo	
Bolívia (20% do eleitorado)	Argentina	Argentina	Chile Guiana
Equador (5% do eleitorado)	Bolívia	Bolívia	
Peru (10% do eleitorado)	Brasil	Equador	
Uruguai (25% do eleitorado)	Colômbia	Paraguai	
Venezuela (10% do eleitorado)	Paraguai	Venezuela	
Suíça (~ 1% do eleitorado)	Peru		
	Suriname Venezuela		

(*elaboração própria*).

Na comparação com os outros países da América do Sul, o Brasil se posiciona no campo intermediário. Ele nem faz parte do grupo mais participativo que permite ao eleitorado convocar decisões populares nem do grupo mais restritivo que veta decisões populares sobre questões não constitucionais em todos os casos. Em limitar o poder de convocação ao Congresso Nacional, a Constituição de 1988 reforça a posição do parlamento e limita a influência do governo, pelo menos formalmente.

Enquanto o Brasil não apresenta nenhuma peculiaridade extraordinária no que diz respeito à convocação das decisões populares, encontramos com as instituições do plebiscito e do referendo uma característica originalmente brasileira. Como salienta Bobbio, a noção de plebiscito e referendo

é controversa: “É, pois, uma vontade popular sobre assuntos de relevância 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 referendun. Os dois termos são, a rigor, sinônimos. Apenas pode-se observar uma certa diferença histórica no uso de um ou outro termo” (1995, p. 937). A legislação brasileira porém introduz os dois mecanismos em paralelo, para que eles sejam acionados para matérias idênticas. A única diferença se refere à temporalidade: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, o referendo com posterioridade aos mesmos atos. Essa distinção é única, não somente na América do Sul, mas no mundo todo. Do ponto de vista teórico, a diferenciação temporal pode ser feita, porém, de fato, ela não faz sentido (Fanchin 1992). Qualquer matéria de uma decisão popular precisa ser, do ponto de vista legal, minimamente concretizada. Caso contrário, o eleitorado estaria opinando sobre algo tão vago que nenhuma conclusão do resultado poderia ser tirada. Fora o fato de serem extremamente raras as matérias que não são, de maneira alguma, já regulamentadas.

Esse ponto pode ser exemplificado com as decisões populares de 1993 sobre a forma e o sistema de governo, apesar do fato que nesse caso, trata-se de uma questão constitucional. Formalmente, essas decisões populares foram denominadas como plebiscitos (Art. 2 do Ato das Disposições transitórias), mas de fato foram potenciais vetos sobre elementos da Constituição, promulgada cinco anos anteriormente. Nesse sentido, e adotando a nomenclatura da Constituição brasileira, tratavam-se de referendos, não de plebiscitos. Do outro lado, poder-se-ia argumentar que com a rejeição do regime republicano e presidencialista, um novo ato legislativo, ou melhor, uma emenda constitucional teria sido necessário para concretizar a vontade popular por uma monarquia e/ou um sistema parlamentar. Por isso, as decisões populares de 1993 se referiam a uma futura emenda constitucional e consequentemente foram plebiscitos. O problema não mereceria tanta atenção se fosse somente uma questão de nomenclatura. O abismo se apresenta com a futura emenda constitucional: qual teria sido o conteúdo dela? Não podemos sabê

-lo. Os conceitos da monarquia e do parlamentarismo podem ser concretizados de inúmeras maneiras. A aprovação popular de uma nova forma e um novo sistema de governo teria sido um cheque em branco para o Congresso Nacional, já que uma nova decisão popular sobre a concretização, elaborada pelo parlamento, não era obrigatoriamente previsto.

A anomalia brasileira com respeito à distinção entre plebiscito e referendo reflete novamente a ambivalência da Constituição brasileira na matéria da participação popular. Em vez de prever um mecanismo potente, a Assembleia Constituinte prescreveu dois problemáticos: um é obsoleto (plebiscito) e o segundo depende da mercê parlamentar (iniciativa popular).

6. COMPARAÇÕES SOBRE INICIATIVAS POPULARES E PETIÇÕES QUALIFICADAS

Além dos processos de democracia direta já abordados, existe ainda a iniciativa popular. Já nos casos de decisões populares em forma de plebiscito e referendo encontramos uma variação rica de concretizações dessas instituições. No caso da iniciativa popular, a variedade é ainda maior. Na definição clássica, adotada pela primeira vez na constituição suíça em 1891, o mecanismo da iniciativa popular permite ao eleitorado convocar decisão popular sobre uma questão definida por ele mesmo. A iniciativa popular une o poder de propor com o poder da aprovação final. Tipicamente, ela visa o âmbito constitucional. Como vimos, este mecanismo foi adotado na América do Sul por vários países; a Tabela 7 apresenta um resumo desse tema:

Tabela 7. Comparação dos direitos à iniciativa popular

“Iniciativa popular” para emenda constitucional	“Iniciativa popular” para Assembleia Constituinte	“Iniciativa popular” para acordos internacionais	“Iniciativa popular” de lei
Bolívia Equador Paraguai Peru Uruguai Venezuela Suíça	Bolívia Equador Venezuela Suíça	Bolívia* Equador Venezuela Suíça*	Bolívia Equador Peru Uruguai Venezuela

* indica que acordos internacionais importantes obrigatoriamente são submetidos à decisão popular; para os outros, o eleitorado pode reivindicar decisões populares (elaboração própria).

Porém, encontramos também em outras constituições da América do Sul o termo da iniciativa popular. Mas nesses casos, o mecanismo não denomina aquele acima descrito; ele se refere de fato à petição qualificada. Em uma petição comum, o autor pode fazer reivindicações das naturezas mais diversas. As exigências formais são mínimas e o autor nem precisa ser munido dos direitos políticos do país no qual ele deposita a petição. Tampouco existe um apoio mínimo requerido para legitimar uma petição comum – uma pessoa basta. Em contrapartida, as consequências formais de petições comuns são igualmente limitadas. Em geral, o recipiente da petição – o governo ou o parlamento – precisa somente tomar conhecimento; ele não está obrigado a dar nenhuma resposta ao autor e menos ainda realizar de uma decisão popular sobre o assunto em questão. Como veremos em seguida, as chamadas iniciativas populares argentinas, brasileiras, colombianas, equatorianas, paraguaianas, peruanas e venezuelanas têm mais em comum com o mecanismo da petição do que da iniciativa popular clássica. As exigências formais para estes mecanismos são mais severas do que para petições comuns. Somente cidadãos com os direitos políticos do respectivo país podem apoiar aquelas “iniciativas populares”. Um número mínimo de apoio é necessário para que ela possa ser apresentada formalmente. A exigência varia entre 0,1 (Venezuela) e 5% (Colômbia) do eleitorado. No caso da Argentina e do Paraguai, a pauta que pode ser abordada pela “iniciativa popular” é restrita; nos outros países não há limitação temática.

Todas essas “iniciativas populares” têm em comum o fato de não levarem automaticamente a decisões populares. No caso argentino, o Congresso tem que opinar dentro de um ano; não é claro o que aconteceria se ele atrasar a sua reação. No caso brasileiro, paraguaio e peruano, nenhuma reação formal é exigida; os parlamentos podem adotar, alterar, rejeitar ou arquivar a proposta quando eles quiserem. Na Colômbia, “iniciativas populares” tramitam em regime de urgência, o que não necessariamente impede o parlamento de rejeitar a proposta. No Equador, a lei proposta entre em vigor, se Assembleia Nacional não tomar uma decisão dentro de 180 dias após a apresentação da iniciativa popular. Na Venezuela, uma decisão popular é convocada caso o debate sobre o projeto não se iniciar na primeira sessão parlamentar após a apresentação da “iniciativa popular”.

Levando em consideração essas características, achamos oportuno qualificar as “iniciativas populares” desses sete países como petições qualificadas. Vale ainda mencionar que na literatura internacional, frequentemente, este tipo de mecanismo é denominado *agenda (setting) initiative* (Beramendi et al., 2008, p. 212; Kaufmann et al., 2010, p. 201).

Quando comparamos o Brasil na dimensão do apoio mínimo com os outros países com petições qualificadas, encontramos-lo novamente no grupo intermediário. Há três países com exigências menos severas: a campeã minimalista, Venezuela, exige, em termos relativos, somente 10% do apoio que o Brasil exige. Por outro lado, há três países que exigem um apoio maior do que o Brasil: a campeã maximalista, Colômbia, exige cinco vezes mais apoio do que o Brasil. No que diz respeito às consequências das demandas populares, o Brasil forma com o Paraguai e o Peru o grupo dos países com nenhuma exigência formal que o parlamento precisa cumprir; ele pode fazer o que quiser e quando o quiser. No Equador, as consequências são mais drásticas: a lei entra automaticamente em vigor, caso a Assembleia Nacional não tome uma decisão dentro os 180 dias após a apresentação da proposta. No caso do Equador não podemos esquecer o fato que este país conhece também o mecanismo da iniciativa popular clássica.

Tabela 8. Comparação das exigências para petições qualificadas

País	Apoio mínimo do eleitorado	Comentário
Argentina	1.50%	Pauta restrita, Congresso tem que opinar dentro de um ano
Brasil	1.00%	Tramitação em regime de urgência
Colômbia	5.00%	Lei entra em vigor, se Assembleia Nacional não toma uma decisão dentro de 180 dias
Equador	0.25%	Pauta restrita
Paraguai	2.00%	Convocação de decisão popular se debate sobre projeto não se inicia na primeira sessão parlamentar
Peru	0.30%	
Venezuela	0.10%	

(elaboração própria).

CONCLUSÕES

Anossa comparação das normas sobre os processos de democracia direta nas constituições da América do Sul nos levou às seguintes observações:

- Todos os países da América do Sul conhecem pelo menos uma norma constitucional que envolve decisões populares.
- Na maioria dos países, o eleitorado é consultado para aprovar emendas constitucionais. A alteração da constituição é um processo puramente parlamentar somente na Argentina, no Brasil e no Suriname.
- Assembleias constituintes são instituídas em oito dos doze países da América do Sul. Em cinco países, o eleitorado pode propor uma assembleia constituinte. Em quatro países, é da competência exclusiva do eleitorado aprovar a convocação de uma assembleia constituinte (Bolívia, Colômbia, Equador, Venezuela).
- Na metade dos países, o envolvimento do eleitorado na aprovação da adesão a acordos internacionais não é explicitamente regulamentada. Na Argentina, no Peru e Paraguai, decisões populares sobre a adesão a acordos internacionais são vetadas. Na Bolívia, decisões populares sobre o mesmo são obrigatoriamente prescritas pela Constituição. No Equador e na Venezuela, o eleitorado pode convocar decisões populares sobre a adesão a acordos internacionais.
- Em cinco países, o eleitorado pode convocar decisões populares sobre questões não constitucionais. A mesma competência, que nem sempre é exclusiva, tem o parlamento em oito países e o governo em cinco países. As constituições da Guiana e do Suriname vetam qualquer decisão sobre questões não constitucionais.
- Encontramos em nove países o mecanismo de iniciativa popular. Em seis países, a iniciativa popular une o poder da proposta com o poder da aprovação final. Em sete países, a iniciativa popular permite ao eleitorado somente fazer propostas; por isso sugerimos de denominar este mecanismo petição qualificada. Três países não permitem nenhum tipo de iniciativa popular.
- Em todos os quesitos, a Suíça faz parte dos grupos mais participativos. Somente na exigência de apoio para propostas populares para emendas constitucionais, o Equador e o Peru conhecem limites ainda menos restritivos.

Comparando a legislação brasileira sobre os processos de democracia direta com os outros países da América do Sul nos levou às seguintes constatações:

- Quanto ao reformar a constituição, o Brasil faz parte do grupo menos participativo. A Constituição de 1988 permitiria consultas populares sobre assuntos constitucionais, mas até hoje, o Congresso Nacional nunca identificou a necessidade para realizar tais crivos; uma nova Assembleia Constituinte não é prevista na Lei Maior. A nossa análise do plebiscito sobre a forma e o sistema do governo e sobre a Revisão Constitucional, ambas prescritos das disposições transitórias da Constituição acrescentou observações ambivalentes. Enquanto o plebiscito de 1993 deveria ter aumentado a legitimidade da Constituição de 1988, ele aparenta, a olho nu, a natureza de uma fachada democrática. Isso, por que a consulta popular se limitou a questões aleatórias, aconteceu com um atraso de cinco anos e teria permitido resultados absurdos. No caso da Revisão Constitucional, a maioria do Congresso Nacional optou por uma revisão ampla e assim, adotou a interpretação favorável aos seus interesses e conseqüentemente deteriorou a legitimidade da Constituição ainda mais. Considerando a importância de emendas constitucionais, nós consideramos que elas deveriam, sem exceção, ser submetido ao aval popular.
- Como em várias outras casos da América do Sul, a Constituição não regula explicitamente o mecanismo da aprovação de acordos internacionais. A nosso ver, não seria uma lesão da ordem constitucional submeter acordos internacionais ao crivo popular. Até hoje, o Congresso Nacional nunca adotou essa interpretação.
- No quesito de decisões populares sobre outras questões, o Brasil faz parte do grupo intermediário. Por um lado, o eleitorado não pode iniciar tais decisões populares, por outro lado, ele também não é totalmente excluído dessas pautas, com é o caso em certos outros países. Constatamos, contudo, que o Brasil apresenta uma anomalia com a duplicação em forma de plebiscito e referendo. A diferenciação temporal dos dois mecanismos é única na legislação da América Latina, se não no mundo inteiro; ela não faz sentido e rende o plebiscito brasileiro obsoleto.
- No caso da iniciativa popular brasileira trata-se de fato de uma petição qualificada. São seis outros países que conhecem o mesmo mecanismo, com variações no apoio exigido e na consequência legal. A

Constituição brasileira exige como apoio pelo menos 1% do eleitorado que é moderado em comparação com os outros países da América do Sul. Porém, essa exigência é puramente teórica, já que atualmente, as autoridades não são capazes de verificar a veracidade das assinaturas. Consequentemente, as iniciativas não dispõem de legitimidade formal. Sugerimos, por isso, que o Congresso, em colaboração com a Justiça eleitoral, elaborasse um sistema que permitisse, em um prazo razoável, a verificação das assinaturas que apoiam as iniciativas populares.

As limitações da legislação brasileira já foram constatadas por vários autores sem que eles adotassem uma perspectiva sistematicamente comparativa. A nossa comparação com os outros países da América do Sul e a Suíça confirmou a avaliação negativa e mostra que a Constituição brasileira promove um regime de participação popular amplamente restrito. Este fato é agravado pela interpretação das normas pelo Congresso Nacional ainda mais restritiva. Sugerimos uma série de medidas de como a participação popular poderia ser ampliada através dos processos de democracia direta.

Estamos cientes do fato de que uma ampliação da participação popular representaria uma ruptura com o atual regime constitucional, que é, de fato, puramente representativo. Até que ponto uma tal ruptura seja adequada para o desenvolvimento democrático do Brasil é uma pergunta que necessitaria pesquisas adicionais e um amplo debate político. Nessas pesquisas seria preciso investigar em particular as seguintes dimensões:

- a relação entre os processos de democracia direta com as instituições parlamentares, governamentais e judiciais do Brasil;
- os processos de democracia direta e o contexto socioeconômico do Brasil;
- os processos de democracia direta e o contexto midiático do Brasil.

Encerramos o nosso estudo com a constatação de que processos de democracia direta não podem ser considerados substitutos, mas sim, complementos dos mecanismos representativos. Já por motivos de praticidade, a maioria das decisões políticas precisam ser tomadas por instituições representativas. A participação popular sempre se limitará às questões fundamentais da organização política de um país. São estas as emendas cons-

titucionais, a aprovação de acordos internacionais e outros assuntos que os próprios cidadãos escolhem e legitimam com a sua assinatura. O bom desempenho de processos de democracia direta depende do bom desempenho das outras instituições políticas, em particular as parlamentares, governamentais e judiciais. Funcionando os diversos mecanismos em harmonia, os processos de democracia direta podem contribuir para melhor orientação das políticas públicas e para a legitimidade do Estado como um todo.

REFERÊNCIAS

DOCUMENTOS LEGAIS:

Argentina: Constitución de la Nacion Argentina (22 de agosto de 1994). Ley 24.747 – Inicativa legislativa popular (19 de dezembro de 1996)

Bolívia: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (7 de fevereiro de 2009). Ley N° 026 (de 30 de junho de 2010)

Brasil: Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988). Lei 9.709 (18 de novembro de 1998)

Chile: Constitución política de la República de Chile (24 outubro de 1980).

Colômbia: Constitución política de Colombia (4 julho de 1991)

Equador: Constitución del Ecuador (20 de outubro de 2008)

Guiana: Constitution of the co-operative Republic of Guyana (20 de fevereiro de 1980)

Paraguai: Constitución de la República del Paraguay (20 de junho de 1992). Ley No. 834/96 – Código electoral paraguayo (17 de abril de 1996)

Peru: Constición Política del Perú (31 de dezembro de 1993). Ley No. 26300 – Ley de los derechos de Participación e Control Ciudadanos (18 de abril de 1994)

Suriname: Grondwet van de Republiek Suriname (18 de dezembro de 1987)

Uruguai: Constitución de la República Oriental del Uruguay (15 de fevereiro de 1967)

Venezuela: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (20 de dezembro de 1999)

BANCOS DE DADOS

Centre for Research on Direct Democracy (<http://www.c2d.ch/>)

Federal Chancellery of Switzerland (<http://www.bk.admin.ch>)

Initiative and Referendum Institute Europe e Democracy International (<http://direct-democracy-navigator.org/>)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÃO, Carlos Eduardo S. Capítulo IV: Dos direitos políticos, in: MACHADO, Costa (org.), *Constituição Federal interpretada*, Barueri: Manole, 2013. p. 86-106.
- ALTMAN, D. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ALVES DOS SANTOS, Luiz Claudio. A iniciativa popular das leis. Brasília: E-legis, n. 1, 2008. p. 9-17.
- ALVES, M. L. Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (orgs.). *Estado, instituições e democracia: Democracia*. Brasília: IPEA, 2010. p. 229-258.
- ALVES, M. L. Comparing direct democracy processes in South. Artigo apresentado na *IPSA-ECPR-Conference*, São Paulo, fevereiro, 2011.
- ANASTÁSIA, F. & INÁCIO, M. & NOVAIS, R. Referendo e democracia. Perdas e ganhos. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 15-33.
- ARAÚJO JUNIOR, A. F. & GOMES REIS, F. A. & SALVATO, M. A. & SHIKIDA, C. D. “Dê-me segurança ou lhe dou um Não”: Em busca do eleitor mediano no referendo das armas. *Revista Brasileira de Economia*, 61 (4) p. 429-447, 2007.
- ARAÚJO, P. M. & SANTANA, L. O referendo sobre o comércio das armas: Processo decisório, representação popular na democracia brasileira. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006, p. 74-120.
- ATALIBA, Geraldo. Revisão constitucional. *Revista de Direito Público*, no. 95, ano 23, p. 33-36, 1990.
- ATALIBA, Geraldo. Limites à revisão constitucional de 1993. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 3, p. 42-61, 1993.
- AUAD, D. Mecanismos de participação popular no Brasil. Plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 1, p. 291-323, 2004.
- BACKES, A. L. 2005. Uso do referendo em diferentes países. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- BASTOS, Ribeiro Celso (2010). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BENEVIDES DE MESQUITA, M. V. *A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BERAMENDI, Virginia et al. *Direct democracy: The international IDEA handbook*. Stockholm: IDEA, 2008.

BOBBIO, Norberto & MOTTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfrano. *Dicionário de Política*. Universidade de Brasília, 1995.

BONAVIDES, Paulo. A falsa Constituinte de 1991. *Revista de Direito Público*, no. 97, ano 24, p. 138-139, 1991.

BONAVIDES, Paulo. Reforma constitucional e plebiscito. *Revista Trimestral de Direito Público*, no. 1, p. 21-30, 1993.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARNEIRO, R. A iniciativa popular no processo legislativo brasileiro. Tese. Câmara dos Deputados, 2001.

CASTRO, M. C. P. S. Mídia e Política. Controversas relações. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 157-179.

CORREA, I. & NUNES, F. Democracia, poder legislativo e mecanismos institucionais participativos. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. p. 121-156.

DANTAS, H. Direitos políticos e participação popular: Entre o desejo e a cultura política nacional. In: PRAÇA, S. & DINIZ, S. (orgs.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo, Paulus, 2008. p. 227-246.

FANCHIN, Reginaldo. O Plebiscito na Constituição de 1988. *Revista Paraná Eleitoral* nº 15, 1992.

FERRARI, Regina Maria Maceda Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FUKS, M. & NOVAIS, R. O referendo e a cobertura da imprensa. Uma análise do ambiente informacional. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 180-205.

FUKS, M. & PAIVA, D. Persuasão e deliberação sobre políticas públicas. A propaganda política no “Referendo das armas”. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 206-248.

GASPARINI, Diógenes. A dimensão da revisão constitucional. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 4, p. 176-178, 1993.

INÁCIO, M. Implementando a agenda presidencial? A participação do Poder Executivo no Referendo sobre as armas. In: INÁCIO, M. & NOVAIS, R. & ANASTÁSIA, F. (orgs.). *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 34-73.

KAUFMANN, Bruno & BÜCHI, Rolf & BRAUN, Nadja. Guidebook to direct democracy. In Switzerland and beyond. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe, 2010.

KONDER COMPARATO, Fábio. Emenda e revisão na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, no. 93, ano 23, p. 125-128, 1990.

MELCHIORI, C. E. Participação e representação política: a iniciativa popular de lei e o caso do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Dissertação (mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2011.

MELLO, Marco Aurélio. Dos direitos políticos. Artigos 14 ao 16, in: Bonavides, Paulo, Miranda, Jorge, de Moura Agra, Walber (orgs.), *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 489-508

MENDES VITALE RAMOS, D. C. Representação política e participação: Reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katál*, 10 (2), p. 143-153, 2007.

MENDES, Gilmar F. Plebiscito – EC 2/92. *Revista trimestral de Direito Público*, no. 7, p. 104-120, 1994.

MENDONÇA, R. F. A cooperação na deliberação pública: Um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *Revista Dados*, 52(2), p. 507-542, 2009.

MENEZES BOELHOUWER, D. & DIAS, M. R. Campanha política e mídia no referendo das armas, artigo apresentado no 33o Encontro anual da ANPOCS, 26 a 30 de outubro, em Caxambu, 2009.

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

MORAES, Alexandre, de. *Direito constitucional*, São Paulo: Atlas, 2010.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. São Paulo: Método, 2009.

PEÑA DE MORAES, Guilherme. *Curso de direito constitucional*, Niterói: Impetus, 2008.

PETERLEVITZ, T. Adding direct democracy processes to an assessment of political participation. Artigo apresentado na IPSA-ECPR-Conference, São Paulo, fevereiro, 2011.

QUEZADO SOARES, S. S. O direito do povo emendar a constituição. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

RAUSCHENBACH, R. Processes of direct democracy in Brazil: A review. In: *C2D Working Papers Series*, 40, 2012.

RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, p. 205-230, 2014.

SANTOS, Alexandre M. B. P. Ato das disposições constitucionais transitórias. in: MACHADO, Costa (org.), *Constituição Federal interpretada*, Barueri: Manole, p. 1166-1181, 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, São Paulo: Malheiros, 2013.

SVENSSON, P. Forms and Terminology of Direct Democracy. Artigo apresentado na IPSA-ECPR-Conference, São Paulo, fevereiro, 2011.

VIEGA, L. F. & AVI DOS SANTOS, S. O referendo das armas no Brasil. Estratégias de campanha e comportamento eleitoral. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23 (66), p. 59-77, 2008.