

Democracia participativa: limites e amarras na Constituição Federal de 1988

Patrick Campos Araújo

Introdução

O presente artigo tem como objeto de estudo a identificação e análise da aplicabilidade do plebiscito segundo o processo constitucional brasileiro. Busca-se verificar a eficiência de sua regulamentação e suas respectivas implicações legais e como objetivo caracterizar os limites da aplicabilidade do plebiscito no processo constitucional brasileiro levando em conta os desafios postos pela democracia participativa consagrada na Constituição Federal de 1988.

Mesmo previstos na Constituição Federal de 1988, os institutos de democracia participativa não têm feito parte do cotidiano democrático brasileiro. Desde a promulgação daquela foram realizados apenas dois plebiscitos e um referendo no país. A tradição conservadora e autoritária brasileira de pouco espaço para a participação responde em parte por este número, mas é nas amarras legais que se encontram os grandes problemas.

Estas amarras estão tanto na Constituição Federal como na Lei 9.709/98, que submetem todos os processos de participação direta à apreciação e aprovação do Congresso Nacional, de maneira que o povo, detentor originário do poder de decisão, apenas pode lançar mão de qualquer um dos três institutos de democracia participativa, quando autorizado pelos seus representantes.

Assim, o representado, detentor máximo do poder soberano, precisa da concordância do representante, mero delegatário, para fazer uso de sua própria autoridade. Esta é uma amarra central que limita a aplicabilidade dos institutos de democracia participativa no processo constitucional brasileiro.

Pelo atual processo constitucional, o plebiscito só pode ocorrer por meio de convocação do Congresso Nacional, sendo esta convocação uma competência exclusiva dos parlamentares, conforme previsão do Inciso XV, do artigo 49 da Constituição Federal.

Caso um do povo deseje realizar determinada consulta popular, não poderá realizá-la, mesmo que tenha o apoio de seus pares em documento “[...] subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles [...]”, que são as regras para apresentação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular estabelecidos no artigo 13 da Lei 9.709/98, que regulamenta os dispositivos.

Este é o gatilho que inverte a lógica fundamental da realização do plebiscito. De forma que nos termos do atual processo constitucional, o plebiscito e o referendo “são consultas formuladas ao povo” e não consultas formuladas “pelo” povo.

O Povo, sujeito coletivo detentor do poder soberano, pode exercer esse poder por meio de representantes eleitos ou diretamente, sendo esta última forma a hipótese de exercício da democracia participativa. Ou seja, é o povo participando diretamente, sem representantes ou intermediários no exercício da competência que lhe é própria.

A Constituição brasileira, ao tratar dos institutos de democracia participativa, subverteu-os. Muito pela tradição conservadora e pelo período histórico em que foi promulgada, ratificando uma transição conservadora de um regime ditatorial para uma nova democracia, a Constituição supervalorizou a democracia direta por meio do voto em representantes em detrimento da participação direta por meio de consultas populares.

Foram criadas amarras legais, de maneira que a aplicabilidade dos institutos de democracia participativa ficou condicionada não à vontade do soberano *stricto sensu*, mas de seus representantes.

A Teoria Constitucional da Democracia Participativa e os processos constitucionalistas mais recentes dos países andinos na América Latina apontam possibilidades e formas de superação destas amarras e que permitem o exercício da democracia participativa. O estudo dos institutos de democracia participativa, com destaque para o plebiscito, possui relevância no momento em que o Brasil atravessa uma crise que coloca em xeque o sistema político.

Em tempos onde a democracia representativa é duramente questionada, principalmente pela influência do poder econômico, estudar formas de aperfeiçoamento do sistema democrático é algo decisivo.

A metodologia de trabalho aqui utilizada consiste na revisão bibliográfica de trabalhos sobre democracia e democracia participativa, os conceitos que estruturam esse trabalho são participação direta, soberania popular e democracia participativa e as principais referências teóricas são Paulo Bonavides, Fábio Konder Comparato, Norberto Bobbio, Rousseau, Robert A. Dahl.

As principais conclusões consistem na necessidade de regulamentação do plebiscito e do referendo, de maneira que seu exercício não esteja condicionado ao julgamento de mérito e aprovação por parte do Congresso Nacional, mas sim da avaliação da constitucionalidade da consulta popular a ser realizada pelo poder judiciário.

Democracia direta e democracia representativa

A exigência, tão frequente nos últimos anos, de aprofundamento ou radicalização da democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. (BOBBIO, 1989).

Mas a democracia direta, do ponto de vista conceitual tratado aqui, não é a mesma originada e exercida na antiguidade. Mesmo que a experiência grega possa ter sido “[...] a mais bela lição moral de civismo que a civilização clássica legou aos povos ocidentais [...]” (BONAVIDES, 2012, p. 292), o modelo de democracia direta da *Ágora* revela-se inviável para o tempo presente.

Os estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não se tornaram mais simples, tanto que os problemas se multiplicaram, as discussões são cada dia mais espinhosas e as desigualdades de fortunas tornaram-se cada vez maiores e continuam a ser insultantes. (BOBBIO, 1989, p. 42). Essa posição é referendada por Bonavides ao afirmar que:

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a mesa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar (BONAVIDES, 2012, p. 293).

Assim, o exercício da democracia direta precisa conviver com o exercício da democracia representativa, sendo necessário definir as atribuições desses institutos de maneira que a democracia seja alcançada em seu sentido mais amplo, que é o da participação e cumprimento das vontades da maioria do povo.

A clássica teoria da divisão dos poderes prevê a atribuição de competências específicas aos órgãos que desempenham as funções do Estado. Nesse sentido, parte daquilo que competia à *Ágora* é transferida para as instituições estatais. Dentre estas, o Parlamento com suas competências, pode ser compreendido como a representação mais direta do soberano, sendo este “[...] a pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras.” (ROUSSEAU, 2002, p. 26).

Todavia, “[...] um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república e etc... [...]”. (BOBBIO, 1989, p.44). É preciso que se faça esta observação, pois é comum a confusão de democracia representativa com estado parlamentar.

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 1989, p. 44).

Nesse sentido é possível afirmar que os traços característicos da moderna democracia ocidental, é uma mescla de democracia direta, de feição distinta da antiga democracia, com a de caráter representativo que levam em conta a soberania popular, o sufrágio universal e a observância constitucional da distinção dos poderes.

Mas essa democracia, na grande maioria das vezes e dos lugares, tem como início e fim o voto em representantes ou em representações. Ela se expressa na concessão de poderes a terceiros para o exercício das funções públicas. Por isso, é uma forma de democracia direta com limitações.

Mesmo tendo observado a impossibilidade material de tomadas de decisões diretas por todos, sendo preciso à escolha de representantes, o fundamento da democracia direta perde muito de sua própria razão de ser a partir do momento que os representantes adquirem mais poderes que os próprios representados.

É essa a situação vivida, por exemplo, no Brasil. A constituição de 1988 prevê no parágrafo único de seu artigo 1º que “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”, sendo que as formas de exercício direto do poder pelo povo estão condicionadas a vontade dos representantes eleitos.

Em outras palavras, todo o poder que emana do povo é imediatamente retirado do conjunto do povo e transferido a seus representantes.

Nesse sentido, não há que se falar em democracia direta, mas apenas em democracia representativa que pode a critério dos representantes e não do povo, admitir o exercício direto.

Por estas razões é preciso que se construam outros caminhos que permitam o real exercício do poder soberano do povo por ele mesmo. Levando sempre em conta as condições materiais que limitam a reunião de todos para deliberação.

A própria Constituição Federal de 1988 muniu o povo com instrumentos que possuem esta capacidade, sendo que necessitam de regulamentação. Trata-se do Plebiscito e do Refendo, formas de exercício do poder diretamente pelo povo, capazes de assegurar o que é o fundamento básico da democracia: a Participação.

A Teoria Constitucional da Democracia Participativa

A participação ocupa lugar decisivo na formação do conceito de democracia. E esta por sua vez, centralidade na ideia de unidade constitucional. Considerando que o Estado Democrático de Direito se assenta em sólidos pilares, não é possível deixar de reconhecer que um destes é a garantia constitucional da participação.

A unidade da Constituição, qual a concebemos, vista pelo prisma formal, é uma hierarquia de normas que estabelece a rigidez e, a partir daí, a superioridade da lei constitucional sobre a lei ordinária, garantindo, desse modo, a segurança jurídica e, ao mesmo passo, a estabilidade do ordenamento; vista, porém pelo prisma material, por sem dúvida o mais importante, a mesma unidade da Constituição é, maiormente uma hierarquia de normas visualizadas pelos seus conteúdos e valores (BONAVIDES, 2001, p. 27-28).

O exercício da democracia direta encontra-se formalmente estabelecido na constituição, guardando equilíbrio com o texto da Carta Magna e todos os seus pressupostos e garantias de participação. Todavia, há uma disparidade quanto à materialidade.

Essa disparidade encontra-se justamente na construção dos dispositivos de participação, notadamente o plebiscito e o referendo. Em outras palavras, o texto constitucional assegura que o povo exercerá o poder diretamente, define quais instrumentos devem ser utilizados, mas os disciplina de forma contrária aos seus fundamentos.

Rousseau não aceita a disparidade que define de maneira puramente formal a democracia. Segundo Coutinho:

para ele, a igualdade não se limita ao direito formal de participar do tal “mercado político”; a igualdade tem uma base material, sem a qual o cidadão não poderá participar igualmente da construção do que ele chama de “vontade geral”, motor da soberania popular (2008, p. 12).

Por essa razão, a Teoria Constitucional da Democracia Participativa, para Bonavides é:

Uma teoria cuja materialidade tem os seus limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade determinados grandemente por um controle que há de combinar, de uma parte, a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e, doutra parte, a autoridade da cidadania popular e soberana exercitada em termos decisórios de derradeira instância (2001, p. 25).

Este modelo busca dar consequência ao poder popular, que sempre é “[...] objeto das alienações e descumprimento de sua vontade por outra vontade [...]”, a vontade daqueles que ocupam as casas representativas.

Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação; já com a democracia participativa, [...] tudo muda de figura: o povo passa a ser substantivo, e o é por significar a encarnação da soberania mesma em sua essência e eficácia, em sua titularidade e exercício, em sua materialidade e conteúdo, e, acima de tudo, em sua intangibilidade e inalienabilidade (BONAVIDES, 2001, p. 44).

De maneira que a democracia participativa, diante das limitações e do desgaste da democracia representativa, nas palavras de Auad:

surge como uma alternativa a implementação de mecanismos de participação popular de forma complementar à representação. Não se propõe uma substituição radical do sistema representativo tradicional pela democracia direta, mas sim uma complementação desse sistema, haja vista que ainda é um modelo político indispensável para a sustentação da governabilidade. (2013, p. 11).

A teoria constitucional da democracia participativa, portanto, busca fortalecer a ideia do povo ativo, a de “[...] determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo [...]” (MULLER, 2010, p.47). Assim, do ponto de vista teórico, a democracia participativa visa transcender a noção de povo nos sistemas representativos, fortalecendo pela unidade constitucional “numa fórmula mais clara, positiva e consistente, ao povo real, o povo que tem a investidura da soberania sem disfarce” (BONAVIDES, 2001, p.27).

O Brasil e a origem dos institutos de democracia participativa na Constituição de 1988

No Brasil, a República é proclamada em 1889, após 389 anos de colonialismo e monarquia. Essa República possuiu caráter representativo estabelecido na Constituição de 1891 em seu art. 1º A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa presidencialista (art. 6º, I, c) e representou a ruptura com a antiga forma de Estado e de Governo.

Conforme a Carta de 1891, a base deste regime representativo é o sufrágio, “Art. 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto” e “Art. 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto”.

Ao longo do século XX, o direito de voto foi ampliado, de maneira que, na Constituição Federal de 1988, apenas os estrangeiros e aqueles que prestam serviço militar obrigatório estão proibidos de participar das

eleições, conforme o art. 14 § 2º CF: “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Esta mesma Constituição amplia o caráter democrático da República Federativa do Brasil, de forma que logo no parágrafo único de seu art. 1º estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Mas o exercício dos poderes Executivos e Legislativos exclusivamente por meio de representantes eleitos é a prática desde o início da República, não se tratando de inovação. Neste sentido, são elucidativas as palavras de Dasso Júnior, ao afirmar:

A evolução do Direito trouxe consigo a evolução das Constituições. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 contemplou a possibilidade de integração dos cidadãos no processo de discussão política, o que outrora não era permitido pelos governos autoritários (2004, p. 14).

O elemento trazido pela CF/88 é a mescla de institutos de democracia participativa e representativa, permitindo o exercício de poderes pelo povo de forma direta, para além do voto em representantes. Os mecanismos pelos quais este poder se materializa, nos termos da CF/88, em seu Art. 14, Incisos I, II e III do Capítulo IV, é o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular.

Nos três institutos é o povo diretamente quem toma as decisões. A regulamentação destes institutos foi dada pela Lei 9.709/98, que afirma:

Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

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

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

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

[...]

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Devendo ser considerado, ainda, que a primeira menção feita por uma Carta Magna ao instituto do plebiscito data de 1937, quando o parágrafo único de seu artigo 5º que trata da incorporação de Estados diz que: “A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas”. E posteriormente ao tratar das atribuições do Conselho de Economia Nacional, ao atribuir por iniciativa do Presidente da República a possibilidade de convocação de plebiscito para “[...] regular-se em lei, poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias da sua competência”.

Contexto brasileiro e regulamentação da participação

A história do Brasil é marcada por um longo período de colonialismo, por golpes e por ditaduras. Foram quase quatro séculos de exploração e ainda seguimos tendo dependência de potências econômicas, políticas e militares estrangeiras. Mesmo assim, vivemos o maior período de democracia ininterrupta no Brasil em toda a sua história, como lembra Nassif:

No dia 15 de março de 1985, tomava posse José Sarney, o primeiro presidente civil após 21 anos de governos militares. No ano seguinte seria iniciado um processo constituinte que, se não sanou as injustiças seculares do país deram ao Brasil instrumentos para resgate da cidadania dos brasileiros. De lá para cá, o país ganhou uma nova Constituição, foi sete vezes às urnas para eleger presidentes da República e construiu o mais longo período de estabilidade democrática de sua história (2015, p. 23).

Por esta razão, é preciso reconhecer que as ferramentas e os instrumentos para o exercício da democracia, para além do voto, são pouco conhecidos pelo povo. Afinal, por séculos, as grandes decisões da vida política e social do país foram tomadas longe dos olhos e ouvidos da população, como ratifica Bonavides ao tratar dos partidos políticos no Brasil e afirmar que:

A vida constitucional do Brasil se fez sempre no Império e na República à base de personalidades, de líderes políticos e caudilhos, homens que dirigiram correntes de opinião ou interesses, valendo-se apenas do partido como símbolo de aspirações políticas, nunca como organizações de combate e ação, que jamais chagaram a ser (2012, p. 406).

Durante todo o século XX, foram pequenos os intervalos onde a democracia pôde ser exercida. E mesmo quando exercitada, esse direito foi extremamente limitado. Resumia-se ao voto da minoria para a escolha de representantes, que por óbvio, sempre foram oriundos das classes dominantes.

No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova fase da história da democracia brasileira foi iniciada. A Carta Magna não apenas consagrou o fim do Estado de exceção iniciado em 1964, mas também, novos direitos e garantias para o povo.

Dentre estes, a ampliação dos direitos de participação e decisão na vida política do país. Se antes apenas o voto em representantes expressava a possibilidade de participação popular, agora o povo adquiriu o direito ao Plebiscito, ao Referendo e a Ação de iniciativa Popular.

Com o plebiscito, foi gerada a possibilidade de consulta prévia à população sobre determinada questão de interesse coletivo. O plebiscito deve versar, conforme a Lei 9.709/98, sobre matérias de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo, inclusive, ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.

Já o referendo é um mecanismo de consulta popular para a confirmação ou rejeição de determinada lei, projeto de lei ou emenda

constitucional; consiste em submeter ao crivo dos eleitores determinada espécie normativa, fator que enseja a participação popular direta na construção de seu ordenamento jurídico, e por isso amplia espaços democráticos paralelamente ao sistema político representativo.

A iniciativa popular se auto define pelo exercício da soberania popular, ao permitir a elaboração de projetos de lei, submetendo-o à apreciação do Poder Legislativo, desde que cumprido os pressupostos legais.

Uma vez previstas e instituídas pela CF/88 e regulamentadas pela Lei 9.709/98, os instrumentos estão devidamente adequados ao ordenamento jurídico brasileiro. Todavia, sua aplicabilidade segue tendo nítidos limites, ao passo que pouco se pode fazer diretamente, ou seja, sem a intervenção do Congresso Nacional e das câmaras legislativas estaduais e municipais, ou nas esferas da administração pública, pois a previsão legal exige a convocação ou autorização por parte destes, para que se possam praticar os atos estabelecidos na legislação.

Há, portanto, uma incongruência sobre estas três formas de participação direta do povo para o exercício de seu poder soberano. Para que o povo, detentor originário do poder de decisão, possa lançar mão de qualquer um dos três institutos da participação direta, é preciso à autorização dos representantes. O representado, detentor máximo do poder, precisa da concordância do representante, mero delegatário, para fazer uso de sua própria autoridade.

Esta previsão está no Art. 49 da CF/88 que estabelece o que “[...] é da competência exclusiva do Congresso Nacional [...]”, estando no seu inciso XV “[...] autorizar referendo e convocar plebiscito”. Nestas circunstâncias, a democracia participativa encontra um nítido limite para sua efetividade. Sobre a questão, Comparato afirma que:

O plebiscito e o referendo são manifestações da soberania popular, mas o povo só tem direito de se manifestar em plebiscitos e referendos mediante autorização e convocação do Congresso Nacional. É o que está no artigo 49, inciso 15 da Constituição. Então veja, nossa inventividade jurídica é extraordinária.

Nós criamos uma figura de mandato única no mundo, em que o mandante só pode se manifestar se o mandatário lhe der autorização (2010, p. 43).

A própria regulamentação dos dispositivos levou cerca de uma década para acontecer, como mostra Auad, ao afirmar que:

o Brasil permaneceu, por volta de dez anos, omissos em relação à regulação infraconstitucional; como consequência, a possibilidade de democracia semi-direta, apesar de prevista constitucionalmente, era um direito de difícil viabilização prática, o que pode ser constatado pela observação de nossos fatos históricos, que não contemplaram, nesses dez anos, nenhum exemplo substancial relacionado à utilização da consulta popular, com exceção do plebiscito de 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no país (2013, p.13).

Ao serem regulamentados pela já mencionada Lei 9.709/98, os institutos foram mais uma vez submetidos ao crivo do Congresso Nacional, permanecendo como figuras de mandato próprias dos representantes eleitos, em detrimento dos representados. Por estas razões, restam nítidas as limitações jurídicas, fruto de controvérsia no processo constitucional dos institutos do Plebiscito e do Referendo.

A restrição para a efetividade destas figuras de mandato, onde seu detentor não pode exercê-las sem autorização, visa garantir o controle do exercício legislativo nos limites do Congresso Nacional e das câmaras legislativas, bem como do exercício da administração pública nos limites do poder executivo. É uma técnica legislativa que cria a ilusão de uma democracia participativa real, por meio de institutos jurídicos de democracia indireta.

O plebiscito na Constituição cidadã: uma breve análise comparativa

Observadas atentamente, as regras estabelecidas pela Lei 9.709/98, que regulamenta os incisos I, II e III do artigo 14 da CF/88, não garantem a eficácia dos institutos, pois poucos acrescentam às já previstas

disposições constitucionais sobre o tema. A regulamentação foi imida, conforme afirma Auad:

Deveras tímida em relação à ampliação do exercício da soberania popular e não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no país. Praticamente é uma cópia das disposições constitucionais sobre o assunto sem maiores esclarecimentos (2013, p. 14).

A busca por soluções encontra alternativas no caminho percorrido pelo novo constitucionalismo latino americano. Segundo Alessandro Michael Cunha Amorim esta solução faz parte de um processo de “refundação do Estado” desde as suas bases, que se justifica ao afirmar que:

Bolívia, Venezuela e Equador apostaram na formulação de uma nova constituição. Como uma espécie de resposta crítica à suposta crise da representação política, houve, na refundação desses países, uma notável preocupação em assegurar mecanismos constitucionais ampliados de participação cidadã e inclusão política em diversos campos, entre eles: na representação política, na revogação de mandatos, na revogação/ratificação de leis, na política externa, em mecanismos populares de controle e prestação de contas, na iniciativa de lei, em mecanismos de gestão, na autonomia indígena, entre muitos outros (COELHO; MENDONÇA CUNHA FILHO; PÉREZ FLORES, 2010, p. 33).

Estes três casos tem sido constantemente assinalados como os processos mais radicais de “transição política na história recente da América Latina”, que em maior ou menor medida, questiona o chamado “modelo clássico de democracia representativa” por meio da adoção de novas Constituições (COELHO; MENDONÇA CUNHA FILHO; PÉREZ FLORES, 2010).

Observemos o exemplo equatoriano, mais recente destes países a realizar sua Assembleia Nacional Constituinte, em outubro de 2008. Pelos artigos 103, 104, 135 e 444, os cidadãos podem propor projetos de lei, modificações constitucionais e convocar uma Assembleia Constituinte, tanto os residentes no próprio país quanto os domiciliados no exterior.

O processo constitucional estabelecido para estes casos foi extremamente simplificado no Equador, sendo destes países onde se exige, por exemplo, o menor número relativo de assinaturas:

[...] 0,25% para proponer una ley, 5% para un plebiscito nacional, 10% para un plebiscito local, 1% para modificaciones constitucionales y 8% si las modificaciones propuestas suponen alteraciones en la estructura fundamental de la carta. Por último, el 12% de los electores inscritos pueden convocar a una consulta popular sobre el llamado a una Asamblea Constituyente (COELHO; MENDONÇA CUNHA FILHO; PÉREZ FLORES, 2010, p. 35).

A constituição também prevê mecanismos que garantem aos cidadãos que suas iniciativas ante o parlamento e outros órgãos sejam discutidas de maneira efetiva e sem demoras. Para um projeto de lei o prazo máximo é de cento e oitenta dias e de um ano para uma Reforma Constitucional.

Como forma de assegurar o cumprimento dos prazos, a Constituição estabelece que se a iniciativa não for considerada pelos parlamentares, entrará em vigor automaticamente, sendo necessária a realização de um referendo caso trate de Reforma Constitucional.

É significativa a diferença com o respectivo processo constitucional brasileiro que, pelo art. 3º da Lei Nº 9.709/98, estabelece que “[...] o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional”.

Tal procedimento versa sobre os dispostos no § 3º do art. 18 da Constituição Federal, que trata da incorporação, divisão e desmembramento de Estados. Mas é o único procedimento detalhado na lei infraconstitucional acerca dos processos plebiscitários, que por sua vez está em conformidade com o previsto no inciso XV do art. 49 CF, que estabelece como “[...] competência exclusiva do Congresso Nacional [...] autorizar referendo e convocar plebiscito”.

O art. 6º da Lei Nº 9.709/98, que trataria das “demais questões”, remete a convocação do plebiscito e do referendo ao que esteja em “[...]”

conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica” nos casos “de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Nenhuma outra referência é feita ao procedimento adotado nas consultas públicas nacionais acerca de temas que não sejam “A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros [...]”. Ou seja, a Lei 9.709/98 regulamentou especificamente um único item do dispositivo constitucional de participação direta, deixando em aberto todo o rol de atribuições que estão previstos nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Há uma nítida distinção conceitual e de concepção entre as duas experiências. Enquanto o processo constitucional equatoriano estabelece que o as consultas populares partem do povo, no brasileiro estas consultas são feitas pelos parlamentares ao povo.

Além disso, enquanto pela constituição equatoriana se assegura, por meio do estabelecimento de prazos, a realização ou implementação daquilo que é objeto de discussão, no Brasil nada é colocado acerca do período para a realização do Plebiscito ou do Referendo ou do tempo para apreciação por meio das casas representativas. Pelo artigo 104 da Constituição equatoriana, a convocação da consulta popular é realizada pelo Órgão eleitoral, passando por prévia análise de constitucionalidade da Corte Constitucional.

Esta possibilidade está dada por razão da Reforma do Estado promovida pela Constituição de Montecristi, que reformulou as bases da divisão dos poderes e das funções do Estado equatoriano. Foi rompida a tradicional fórmula de tripartição dos poderes, sendo criadas duas novas funções, respectivamente a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral, desvinculada da Função Judicial.

Pelo atual processo constitucional brasileiro, a convocação é competência exclusiva do Congresso Nacional, cabendo apenas à utilização dos remédios constitucionais como meio para conduzir o debate de mérito da consulta à apreciação do Poder Judiciário.

A possibilidade, portanto, de um povo apresentar aos seus pares determinada demanda por meio de Plebiscito ou Referendo, em que pese constar formalmente no texto constitucional, não é materialmente possível, a menos que este obtenha autorização do Congresso Nacional.

Considerações finais

A carência de regulamentação contribui de forma decisiva para a inaplicabilidade do Plebiscito no Brasil. Basta observar a ínfima quantidade de consultas populares realizadas no país desde a promulgação da Constituição de 1988 ou da sanção da Lei 9.709/98.

Apenas três consultas públicas foram realizadas, sendo dois plebiscitos e um referendo. O primeiro plebiscito realizado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em 1993 e demandava à população escolher entre monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. O segundo plebiscito trata da possibilidade de desmembramento do Estado do Pará e da criação de mais dois estados nessa região – Carajás e Tapajós.

O único referendo realizado desde então foi em 2005, quando o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país. A alteração no art. 35 do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003) tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto. Os brasileiros rejeitaram a alteração na lei. (TSE).

Todavia a pequena quantidade de plebiscitos e referendos não significa desinteresse por parte da população. Prova disso foram a realização dos chamados “plebiscitos populares”, como por exemplo, o da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) em 2002, onde foram coletados 10.234.143 mil votos e destes 98,32% dos eleitores/as se declararam contra a entrada do Brasil na ALCA. Ou os Plebiscitos Populares a respeito de temas fundamentais, como em 2000, sobre a dívida Externa, em 2007, sobre a Privatização da Companhia Vale do Rio Doce e o mais recente em

2014 pela Constituinte exclusiva e soberana do sistema político (Cartilha do Plebiscito Popular, 2ª edição).

Nesse sentido, o processo constitucional equatoriano tem muito a ensinar, pois permite que as matérias sejam discutidas após passarem apenas pelos filtros técnicos do parlamento e do judiciário de maneira que o respeito à soberania popular seja garantido. Em tempos onde a democracia representativa é duramente questionada, principalmente pela influência do poder econômico, estudar formas de aperfeiçoamento do sistema democrático é algo decisivo.

A experiência equatoriana lança luz sobre o processo constitucional brasileiro quanto à eficácia e aplicabilidade de seus institutos de participação direta. Assim como outros países da região que viveram anos de grande instabilidade política e períodos de ditaduras militares, Equador e Brasil voltam a enfrentar novos tempos de conturbação.

Neste momento, lançar mãos de instrumentos que fortaleçam a participação popular nas decisões e garantir o respeito a estas decisões é algo central tanto na luta política quanto no mundo jurídico, este, sempre passível de consequências danosas como ocorreu em todos os cenários de instabilidade anteriores.

Se no Brasil a possibilidade de uma reforma do Estado ainda não está dada, a regulamentação de institutos tão preciosos como o Plebiscito e o Referendo deve ser feita, como forma de pavimentação deste caminho, sob pena de retrocessos na própria democracia representativa, tão questionada em tempos atuais.

Dessa maneira, a Teoria Constitucional da Democracia Participativa é imprescindível. Mesmo sendo uma teoria que “[...] demanda o concurso de elementos tópicos, axiológicos, concretistas, estruturantes, indutivos e jusdistributivistas, os quais confluem todos para inserir num círculo pragmático-racionalista o princípio da unidade material da Constituição [...]”, trata-se de um esforço necessário (BONAVIDES, 2001, p. 42).

Para que se possa transcender as limitações do atual modelo e construir, sob novas e sólidas bases, a democracia necessária, será preciso,

primeiramente, impedir que algumas das atuais bases se desestruturem. A democracia participativa é um dos elementos centrais que podem sustentar esta construção e é justamente aquela que não pode cair.

Referências

AUAD, Denise. **Mecanismos De Participação Popular No Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf> Acesso em: 13 maio 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

COELHO, André Luiz; FILHO, Mendonça Cunha; Clayton y Pérez Flores, Fidel 2010 “**Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela**” en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N° 27, abril.

COMPARATO, Fábio Konder. **Constituição do Brasil é mera aparência democrática**. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/2013/10/05/entrevista-fabio-konder-comparato/>> Acesso em: 27 abr. 2018.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Publicada en el Registro Oficial n°. 449 em 20 de outubro de 2008.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O princípio constitucional da participação cidadã**. Disponível em <http://www.uniritter.edu.br/eventos/sepesq/vi_sepesq/arquivosPDF/28048/2549/com_identificacao/Sepesq%20-%20Pesquisa%20-%20Aragon%20Dasso.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NASSIF, Maria Inês. **O Brasil completa 30 ininterruptos anos de democracia. E pede mais democracia.** Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FO-Brasil-completa-15-ininterruptos-anos-de-democracia-E-pede-mais-democracia-%2F4%2F33010>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Hunterbooks, 2014