**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSTITUCIONALISMO LATINO
AMERICANO: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVIDADE DO ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

POPULAR PARTICIPATION IN LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM: A
CONTRIBUTION TO THE EFFECTIVENESS OF THE DEMOCRATIC STATE OF LAW

FabianneManhães Maciel¹

Diogo Quaresma²

RESUMO

O presente estudo busca extrair do Constitucionalismo Latino Americano instrumentos de participação popular direta que potencialmente possam contribuir para fomentar e desenvolver a democracia no Brasil, conseqüentemente dando maior efetividade ao Estado Democrático de Direito de pátrio. Com isso, o trabalho trata dos mecanismos de participação popular direta disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro na vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como sua efetividade e eficácia. Possibilitando compreender a dinâmica e as deficiências dos instrumentos que viabilizam o exercício da democracia no Brasil, de modo a elucidar e propor alternativas que possam contribuir para equilibrar o exercício da democracia direta e indireta a partir das propostas trazidas pelo Movimento Constitucional Latino Americano. Diante do exposto é necessário fazer uma breve análise do movimento Constitucionalista Latino Americano, pontuando alguns aspectos históricos e políticos relevantes. Isto possibilitará um apontamento de quais instrumentos em espécie provenientes de constituições inseridas no referido movimento constitucional podem contribuir para o desenvolvimento da democracia brasileira. O objetivo não é só buscar uma simbiose entre a democracia representativa e a democracia participativa, mas também possibilitar o diálogo constitucional entre o Brasil e os países vizinhos, haja vista que o direito constitucional oriundo da América Latina é pouco observado e pouco discutido no Brasil, tanto pelos acadêmicos quanto pelos operadores do direito.

Palavras-chave: Constitucionalismo Latino Americano. Instrumentos de Participação Popular. Democracia direta. Democracia indireta. Estado Democrático de Direito.

¹Doutora em Direito pela UERJ. Coordenadora e Professora adjunta no curso de Direito na Universidade Federal Fluminense. Email: fabianne@id.uff.br

²Graduado em direito pela Universidade Federal Fluminense. Advogado constitucionalista e administrativista. Email: diogo@id.uff.br

ABSTRACT

The present study seeks to extract from Latin American Constitutionalism instruments of direct popular participation that potentially can contribute to foment and to develop democracy in Brazil, consequently giving greater effectiveness to the Democratic State of Right of country. Therefore, the paper deals with Brazilian constitutional development with a focus on the evolution of political rights, as well as mechanisms of direct popular participation available in the legal system in force in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, making it possible to understand the dynamics and deficiencies of the instruments that make feasible the exercise of democracy in Brazil, in order to elucidate and propose alternatives that may contribute to reverse the lack of popular representativeness, a turning point in the study problem. In view of the above, it is necessary to analyze the Latin American Constitutionalist movement, pointing out relevant historical and political aspects. Making possible an indication of which instruments in kind from constitutions inserted in the Latin American constitutionalist movement can contribute to the increase of Brazilian popular representativeness. Aiming not only to seek alternatives for lack of popular representation in Brazil, but also to enable the constitutional dialogue between Brazil and neighboring countries. It should be noted that the constitutional law coming from Latin America is little observed and discussed in Brazil, both by academics and law operators.

Keywords: Latin American Constitutionalism. Instruments of direct popular participation. Direct democracy. Indirect democracy. Democratic state.

1. INTRODUÇÃO

O Constitucionalismo Latino Americano também conhecido como constitucionalismo Andino ou Indígena se destacou no cenário mundial através das Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009), entretanto este movimento constitucional existe há mais de 20 anos com a promulgação das constituições da Colômbia (1991) e Venezuela (1999).

Sendo assim, o presente estudo busca fazer um estudo comparativo usando como metodologia a micro³ comparação, ao analisar o desenvolvimento dos institutos relacionados com participação popular direta de constituições pertencentes ao Constitucionalismo Latino Americano, em face da CRFB/1988, de forma intersistemática⁴.

³DUARTE, Rui Pinto. **Uma Introdução ao Direito Comparado**. in: O Direito, Ano 138.º, IV. Lisboa: 2006, p. 777.

⁴Ibidem, p. 771.

Exposta a metodologia adotada, é preciso salientar que mesmo sendo uma micro comparação é necessário também fazer uma análise macro⁵ comparativa, em pequena escala, de modo a elucidar outros cenários que interferem diretamente no objeto do estudo, como por exemplo: o cenário político, econômico e histórico.

Em tese, o constitucionalismo latino americano rompe com a clássica e forte referência jurídica americana e europeia quebrando certos paradigmas, como as constituições liberais, altamente formais que prestigiavam apenas ínfima parcela da população que detinha um poder econômico relevante, já a outra parte mais desbastada financeiramente esbarrava em inúmeras barreiras burocráticas e socioeconômicas entranhadas na normatização das próprias constituições pátrias, que mesmo com o exercício da cidadania através do voto não conseguiam fazer valer seus interesses através dos representantes eleitos. O que demonstra a fragilidade da democracia indireta.

Em nenhum dos países integrantes do movimento do Constitucionalismo Latino Americano houve a extirpação por completo da democracia indireta, muito pelo contrário. A democracia indireta se manteve em todos, porém foram criadas inovações no ordenamento jurídico máximo, de modo a ampliar a participação popular não só através da democracia direta, mas também no controle e fiscalização dos governantes.

Implicando na propositura de novos órgãos e instrumentos de participação popular, principalmente, no que for inerente a tomada de decisões populares em políticas públicas. Possibilitando à integração cultural e regulação das relações jurídicas advindas de territórios multiculturais. Mais que integrar, tem-se o objetivo de proporcionar voz às classes minoritárias que vem sofrendo as mais terríveis mazelas ao longo de um forte processo de colonização: característica de todos os países da América Latina que foram colônias de exploração. Frente a uma democracia totalmente formalizada que não cala o povo, mas também não dá ouvidos a suas necessidades e anseios. Concretizando assim, por mais uma vez o interesse da minoria em detrimento da maioria.

Diante desta ótica, o objeto do trabalho visa explicitar os principais mecanismos de participação popular alcunhados pelo Constitucionalismo Latino Americano como parâmetro de contribuição para o desenvolvimento da democracia brasileira, já que uma das

⁵Ibidem, p.777.

principais características do constitucionalismo Andino é o resgate do povo como verdadeiro titular do poder constituinte originário. Reavivando o sentimento de patriotismo, além de integrar países multiculturais como um só povo.

No entanto, é importante lembrar que nenhuma norma ou mecanismo de participação popular isoladamente irá sanar por completo a corrupção e a desigualdade social, muito menos a instalada no Brasil, todavia é fundamental visualizar e almejar novas formas dos cidadãos participarem ativamente do cenário político, na tomada de decisões, principalmente no que diz respeito a participação em políticas públicas. Levando o povo não só fazer parte do Estado e de seu governo, como também governar através da maior participação em políticas públicas, nada melhor do que o próprio povo para definir suas prioridades e necessidades.

Por serem constituições oriundas do constitucionalismo latino americano, estão vigentes na América do Sul, mesmo continente do Brasil o que aproxima e possibilita melhor diálogo constitucional através da extração de ideias, normas ou teses jurídicas. Já que a realidade dos países ex-colônias de exploração se aproxima bem mais da realidade nacional, do que os métodos utilizados na Europa e América do Norte, por Exemplo.

2MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A doutrinadora Maria Silvia Zanella Di Pietro⁶ separa as formas de participação popular em dois grupos: formas de participação direta, como: o plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa, além das formas de participação indireta através da participação por meio de ouvidor, ou por meio de conselhos. Também é possível identificar um critério diverso de classificação inerente à participação popular em cada uma das funções do Estado. Tendo como base a última classificação exposta à cima: poder legislativo: a consulta prévia, as audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito ou referendo; poder executivo: conselhos de gestão, direito de petição; poder judiciário: ação popular, representação ao Ministério Público e ação civil pública.

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Ed. Forense, 2017, p.550.

Já para o professor Pedro B. de Abreu Dallari⁷ é importante ressaltar a participação popular nas políticas públicas através da diferenciação entre a participação real e participação formal. A participação formal é a prática de formalidades que só afetam aspectos secundários do processo político. A participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais, de forma direta.

Para o fim das propostas do presente trabalho se adotará a classificação da Professora Maria Silvia Zanella Di Pietro⁸. Tratando da participação popular direta e indireta, separadamente.

2.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR INDIRETA

A participação popular indireta se perfaz através do exercício da democracia indireta, também conhecida como democracia representativa que ocupa indiscutivelmente a maior parcela do gozo de direitos políticos dos brasileiros. Este meio de participação popular faz jus ao nome, pois os cidadãos escolhem os candidatos políticos através do voto, aos quais irão representa-los nas funções governamentais exercidas pelo poder executivo e legislativo.

É possível observar no ordenamento jurídico brasileiro que a regra é a participação popular indireta e a exceção a participação popular direta, ambas resguardadas constitucionalmente através do art. 14 da CRFB/1988, que dispõem: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: I- Plebiscito, II- Referendo; III- Iniciativa Popular”.

O sufrágio universal é a contraposição do sufrágio restrito no que diz respeito à extensão, pois confere o direito de voto a todos os indivíduos intelectualmente maduros para escolher seus representantes sem distinção econômica, étnica ou de gênero, em regra os adultos. No Brasil, os adolescentes a partir dos 16 anos já possuem o direito de exercer o sufrágio universal, conforme o art.14,§ 1º da CRFB/1988. Portanto, o sufrágio universal é em suma nada mais que o exercício do direito político através do voto tanto na participação popular indireta na escolha de seus representantes, quanto na participação popular direta decidindo de forma concreta.

⁷DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da Participação Popular nos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1. São Paulo: 1996 p. 13-51.

⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.op.cit., nota 30, p.555.

Diante do contexto histórico brasileiro, é possível observar o desenvolvimento da democracia brasileira seguida de altos e baixos sofrendo muito às custas de governos autoritários e celetistas. O abuso era tal, que muitas vezes até o exercício do voto foi suprimido de tal forma que se tornou praticamente inexpressivo em alguns períodos, como no período ditatorial, não muito distante da promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Com isso, o poder constituinte originário teve o cuidado de tratar do sufrágio universal, no que diz respeito a modalidade de representação popular indireta no artigo 60, §4º, II da CRFB/1988, dispondo que em nenhuma hipótese será possível alterar a Constituição de modo a extinguir o voto direto, secreto, universal e periódico. Por essas e outras que a Constituição de 1988 é reconhecida internacionalmente como símbolo da democracia.

A respeito do modelo de representação popular indireta, Norberto Bobbio⁹ assevera que:

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. Ponto e basta. O estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão central (ou central ao menos em nível de princípio, embora nem sempre de fato) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento. Mas todos sabem que uma república presidencial como a dos Estados Unidos, que não é um estado parlamentar, também é um estado representativo em sentido genérico.

2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA

A participação popular alcança real efetividade através dos mecanismos de participação popular referentes ao exercício direto do poder, que por sua vez vem a materializar a democracia participativa. Cujas utilizações deveriam ser a regra e não exceção, já que todo poder do Estado emana do próprio povo como já mencionado anteriormente.

No art. 14¹⁰ da CRFB/1988 onde se inaugura o capítulo IV: dos direitos políticos; determina que a soberania popular seja exercida de duas formas: democracia indireta através de sufrágio universal, e da democracia direta ou participativa, nos termos da lei. Sendo os

⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016, p. 33.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). op. cit., nota 6.

instrumentos inerentes a democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular, ambos regulados pela lei 9.709, de 18 de novembro de 1998¹¹.

O plebiscito, referendo e a iniciativa popular são as ferramentas existentes de forma expressa na Constituição Cidadã de 1988, através das quais a democracia direta será concretizada. Com isso, é importante entender em quais situações irá se enquadrar cada possibilidade de participação popular, já que cada uma delas possui peculiaridades e objetivos específicos.

O referendo e o plebiscito são os meios pelos quais os cidadãos exercem a democracia direta quando se trata de consultas populares. As consultas populares serão convocadas mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, em conformidade com a Lei 9.709/98, é importante ressaltar que compete exclusivamente ao congresso nacional autorizar referendo ou convocar plebiscito conforme dispõem o art.49, XV¹² da CRFB/1988. Exceto, os casos em que a própria Carta Maior defina a imprescindibilidade das consultas públicas tratadas no parágrafo, dispensando a iniciativa legislativa para legitimar a deflagração das consultas.

O referendo consiste na consulta a população, após um ato legislativo ou administrativo do governo com a finalidade que se opte pela sua ratificação ou denegação. O referido instrumento pode ser convocado até 30 dias após a promulgação de lei ou de medida administrativa, que se relacione diretamente com a consulta popular.

Já o plebiscito é consulta a população sobre um tema que será discutido em outro momento no congresso nacional, é importante salientar que só podem participar das consultas populares os indivíduos que estejam em pleno gozo dos seus direitos políticos. Já que, tal ato consiste em exercício da soberania popular, um direito político. Ficando impossibilitadas as pessoas que tiverem seus direitos políticos perdidos ou suspensos.

Já a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, que deverá ser subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional que

¹¹LEI Nº 9.709. Publicada em 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 04/05/2018.

¹²BRASIL. Constituição (1988). op. cit., nota 6.

alcance ao menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Além disso, o projeto de lei de iniciativa popular deverá tratar de um só assunto e que não poderá ser rejeitado por vício de forma. Tendo a Câmara dos Deputados a obrigação de possibilitar a correção de possíveis erros de técnica legislativa ou de redação e em seguida deliberar e votar sobre o projeto de lei apresentado, conforme o art.61,§ 2º¹³ da CRFB/1988.

É possível observar consultas populares que dispensam proposta legislativa para seu início na Constituição Federal, em seu art.18, §§ 3º e 4º e no art.2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

No que diz respeito às consultas populares resguardadas pelo art.18 da CRFB/1988, os estados federados podem incorpora-se entre si, subdividir-se e desmembrar-se para se aglutinarem a outro Estado, ou até mesmo formarem novos Estados ou territórios federais mediante aprovação da população diretamente interessada por meio de plebiscito em conjunto com a atuação do Congresso Nacional, por meio de lei complementar inerente ao parágrafo terceiro do art.18 da CRFB/1988.

Já o parágrafo quarto do art. 18 da CRFB/1988 trata de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios que se fará através de lei estadual, no período determinado por lei federal mediante plebiscito direcionado a população diretamente interessada. Logo após os estudos de viabilidade Nacional serem realizados. Situação em que se dispensa a votação legislativa para dar início às consultas populares, já que tal possibilidade está prevista constitucionalmente.

A outra possibilidade de consulta popular expressa na Constituição se encontra no art.2º do ADCT presente na CRFB/1988 e que foi alterado pela Emenda constitucional nº 2 de 1992 que determina que a Lei. 8.624¹⁴ de 1993 irá regular o plebiscito, sem prejuízo de o Supremo Tribunal Eleitoral expedir instruções necessárias para realização da consulta plebiscitária. Sendo assim, a referida lei além de definir a forma de governo e forma de Estado da República federativa através da consulta popular plebiscitária do Brasil, passou a servir também para regulamentar e dispor sobre o plebiscito e o referendo. Lei que perfaz a

¹³BRASIL. Constituição (1988). op. cit., nota 6.

¹⁴LEI Nº 8.624. Publicada em 4 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8624.htm> Acesso em: 04/04/2018.

regulção e o exercício da primeira consulta plebiscitária desde a promulgação da Constituição de 1988.

Mesmo com a promulgação posterior da lei 9.709/98¹⁵ que passou a regulamentar o plebiscito, referendo e iniciativa popular, a Lei 8.624/1993 também deverá ser objeto de análise, já que foi uma lei promulgada dentro do processo legislativo regular, e uma vez vigente só será revogada, se outra lei o fizer de forma expressa. O que não ocorreu.

Após discorrer sobre os modelos de participações populares, seus mecanismos e individualidades o próximo subtítulo visa demonstrar que apesar do esforço do poder constituinte originário e da própria Constituição de 1988 ainda não foi possível alcançar uma democracia satisfatória.

2.3 DA INEFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

Tanto os mecanismos de participação popular direta, como os mecanismos de participação popular indireta possuem inefetividade, justamente por não expressarem a vontade e anseios da população, mesmo com auxílio do aparato legal constitucional vigente. A tomada de decisões governamentais e modelos de governos ainda se baseiam no interesse individual, ou de seletos grupos em detrimento da coletividade.

Um dos principais problemas da democracia brasileira se encontra na participação popular indireta, justamente por a democracia representativa ser a regra no Brasil. De tal modo que os representantes adotam posturas e posicionamentos diversos das que se diziam defender no período eleitoral. O que gera uma baixa autoestima no povo brasileiro, que passa a se tornar alheio a política por acreditar que independente de uma minuciosa análise sobre os candidatos e suas propostas os representantes após serem eleitos vão se incumbir apenas de seus próprios interesses.

¹⁵ LEI Nº 9.709. Publicada em 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 04/05/2018.

Tais fatos se apresentam quase como uma regra inexpugnável no País do samba. Macedo¹⁶ elucida bem este contexto brasileiro, afirmando que:

A grande crítica à democracia representativa está relacionada à legitimidade. É o que se denomina de crise de legitimidade. Observa-se que, no Brasil, os representantes, após eleitos, não se mantêm vinculados aos seus eleitores nem aos compromissos com eles assumidos. Normalmente se desvinculam dos representados logo que são eleitos.

A participação popular direta também não fica a quem da falta de efetividade, de modo a não alcançar seu real objetivo. Como já citado anteriormente, no Brasil existem sim instrumentos de participação direta dos cidadãos, como por exemplo: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Todavia, tais instrumentos não são utilizados de maneira eficaz e muito menos de forma recorrente pela população.

Já que o princípio da participação popular tem sido interpretado das mais diversas formas pelos mais variados atores sociais, seja através de estratégias de manipulação da opinião pública (populismo) ou para tolhi qualquer possibilidade de institucionalidade à participação popular.

Enquanto a democracia direta tem sua periodicidade resguardada constitucionalmente, conforme o caput do art. 14¹⁷ da CRFB/1988 aduz, a participação popular direta se encontra engessada através da necessidade de interesse do Congresso Nacional para que tais mecanismo sejam deflagrados.

O que é facilmente constatado, pois desde a promulgação da CRFB e sua vigência em 05 de outubro de 1988 foram realizados apenas dois plebiscitos e dois referendos. Sendo que o primeiro plebiscito já estava expresso na Constituição, no art. 2º do ADCT já com data e tema definidos. Ocorrendo em 21 de abril de 1993, pautado sobre o regime e o sistema de governo a serem adotados, quando a maioria dos cidadãos decidiu manter o regime republicano e o sistema presidencialista. O segundo plebiscito foi em 11 de dezembro de 2011, somente no Pará, sobre seu desmembramento em três estados (Pará, Carajás e Tapajós), tendo a população optado pela não divisão do ente federativo, que só ocorreu porque a consulta popular é prevista na Constituição como requisito para o desmembramento do ente federativo.

¹⁶MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia Participativa na Constituição brasileira**. Revista de Informação Legislativa. 45, n. 178. São Paulo: 2008: p.192. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/bdsf/item/id/176529>>. Acesso em: 04/05/2018.

¹⁷BRASIL. Constituição (1988). op. cit., nota 6.

Sendo necessária a consulta popular da população diretamente interessada na forma de plebiscito, conforme o art.18, §3º¹⁸ da CRFB/1988.

Ou seja, o Governo não fomentou em nenhum momento da história, desde a promulgação da CRFB/1988 a consulta popular na forma de plebiscito, a não seros casos supracitados que já tinham uma previsão constitucional específica. O que demonstra a falta de interesse em dar voz e instrumentos para que a população possa atuar de forma mais contundente, forma de participação esta que dá maior garantia que o interesse coletivo prevaleça. Justamente por isso, os representantes eleitos tornam estes instrumentos de participação popular obsoletos pelo desuso.

Já no que diz respeito aos referendos, o primeiro referendo ocorreu só em 2005 e tratava sobre a proibição da comercialização de armas de fogo, munição e seus acessórios. O referendo teve como resultado a não proibição do comércio. O segundo referendo por sua vez ocorreu no estado Acre e pautava a unificação do fuso horário, cuja população decidiu por continuar com o fuso horário de menos duas horas em relação ao horário de Brasília.

O que demonstra que apesar de tais direitos estarem resguardados constitucionalmente isso não necessariamente implica na sua efetividade, o que serve tanto para os mecanismos de participação popular direta, quanto indireta inseridos no contexto brasileiro.

Encerrando o capítulo passa-se ao um estudo mais crítico do Constitucionalismo Latino Americano, de modo a compreender seu contexto e especificidades. Extraído-se da forma mais eficiente possível, os nortes de contribuição para o fomento e estabilização da democracia no Brasil.

3. CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO SOB UMA PERSPECTIVA CRITICA

Como já foi dito, o Constitucionalismo Latino Americano se deu através da tentativa de revitalizar a soberania popular através da suplantação da “democracia de baixa

¹⁸BRASIL. Constituição (1988). op. cit., nota 6.

intensidade”¹⁹. Já que o novo paradigma jurídico em suma, busca formas alternativas de participação popular para aumentar a representatividade das culturas historicamente marginalizadas.

Com isso, há um ambiente propício diante do novo arcabouço jurídico para o desenvolvimento do fenômeno conhecido como fetichismo constitucional²⁰. Tal fenômeno consiste na falsa primícia que as relações sociais passam a ser sistematizadas a partir da simples previsão de direitos fundamentais na nova ordem jurídica constitucional, enquanto na verdade se oculta às bases matérias da desigualdade que surgem, inclusive, com a falta de alcance dos próprios direitos previstos na constituição.

Isto porque, nem mesmo com a adoção de um novo paradigma constitucional é possível alterar instantaneamente as bases matérias que estruturam toda uma sociedade, de um dia para o outro. O ordenamento jurídico é alterado, mas o sistema capitalista e os paradigmas burgueses continuam os mesmos. Sendo completamente utópico acreditar que se altera uma sociedade apenas modificando seu ordenamento jurídico, é necessário muito mais que isso para uma refundação do Estado, não bastando apenas novas referências institucionais, organizacionais e políticas, é necessário também mudanças sociais, culturais e econômicas, segundo Santos²¹.

Se por um lado o Constitucionalismo Latino Americano rompe com as bases clássicas constitucionalista de origem europeia, por outro lado ele é uma decorrência da própria noção de constitucionalismo, que por sua vez é um fenômeno moderno europeu, que foi reproduzido pelas metrópoles em suas colônias de exploração. Sendo assim, mesmo apresentando um novo arcabouço jurídico com a introdução de um novo paradigma constitucional, ainda não foi possível desvencilhar-se da alienação popular (populismo) e do fetichismo constitucional. O que leva a crer que o constitucionalismo latino americano ainda

¹⁹SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a Democracia**. 2ª.ed.Lisboa: Gradiva Publicações,2002, p.55.Disponível em:<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em: 05/05/2018.

²⁰BELLO, Enzo. op.cit., nota 57, p.300.

²¹SANTOS, Boaventura de Souza. **Por que é que Cuba se transformou num problema difícil para a Esquerda?** Oficina do CES, n. 322. Lisboa: 2009, p. 1-15. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Por%20que%20C3%A9%20que%20Cuba_Oficina%20322.pdf>. Acesso em: 04/05/2018.

não tem força pujante, por si só, para superar definitivamente as desigualdades materiais da sociedade, podendo, inclusive, ocultá-las contribuindo para um retrocesso de forma velada. O que é ainda pior, pois se tem a deturpação dos instrumentos democráticos através das manobras populares que legitimam atos governamentais irresponsáveis e ditatoriais, como se fosse à expressão da própria soberania popular.

Portanto, mesmo com o Constitucionalismo Latino Americano e seus instrumentos de participação popular direta, se tem uma cidadania, segundo Bello²²:

(...) fetichizada na medida em que a efetiva participação política é substituída pela titularidade universal (como exercício limitado) de direitos de participação política, restringindo-se essa tarefa à votação nas urnas e delegando-se o poder decisório aos representantes do povo. Aqui se desenvolve o processo, antes mencionado, de alienação jurídica e constitucional, que gera dois efeitos: (i) desloca a participação ativa e direta do homem concreto da vida em sociedade para o cidadão abstrato previsto no mundo jurídico (Constituição); e (ii) cria a impressão de que o status de cidadão, ou seja, a titularidade de direitos de cidadania, independentemente da sua real efetividade, consistiria em plena concretização desse conceito.

Assim, o conceito de fetichismo constitucional permite levar em consideração o impacto de conceitos metafísicos, e como as expectativas do Constitucionalismo Latino-Americano podem resultar em práticas inconsistentes, que podem eclipsar mesmo com os mais diversos e inovadores mecanismos jurídicos de participação popular. Revelando um movimento constitucional com alternativas limitadas de transformação social, já que é necessário muito mais que mera previsão legal para promover uma reestruturação social complexa, como esperam os entusiastas do movimento constitucional.

Contudo, o aperfeiçoamento dos instrumentos de participação popular no âmbito do Constitucionalismo Latino Americano pode representar uma alternativa para o combatenão só disseminação da alienação política, bem como o próprio fetichismo constitucional como forma de dominação social. Incentivando o povo a não só ter seus direitos resguardados, mas também buscar pela efetividade e eficácia das normas jurídicas resguardadas na constitucionalmente.

3.1 DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO

Objetivando estimular a reflexão sobre novos instrumentos jurídicos que possam auxiliar no desenvolvimento do equilíbrio entre democracia direta e indireta no Brasil, já que

²² BELLO, Enzo, op.cit., nota 57, p.150.

a saída não é um aumento da periodicidade da participação popular direta por si só, até mesmo porque é difícil vislumbrar um Estado que adote unicamente a democracia direta. Como bem afirma Macedo²³, que é utopia crer em um país que adote exclusivamente a democracia direta:

No entanto, a democracia direta tem-se tornado cada vez mais utópica, em virtude de dificuldades práticas, como obter e computar o voto de cada um dos cidadãos em cada uma das questões que precisam ser decididas. Essas dificuldades se potencializam na proporção das dimensões populacionais e territoriais do país, o que a tornaria cada vez mais onerosa, lenta e cara. A democracia direta não se enquadra para uma grande população, principalmente considerando que toda sociedade necessita de versatilidade, de tomada de decisões rápidas, urgentes e emergentes, sob pena de sacrifícios e de prejuízos irrecuperáveis. Daí a governabilidade ser, em regra, representativa

Reforçando mais uma vez que a democracia direta por si só não é a solução para fomentar a democracia no Brasil, mas é fundamental para promover o equilíbrio entre a participação popular direta e indireta, bem como imiscuir o povo nos temas relacionados a políticas públicas e controle externo da máquina pública, fazendo com que o cidadão se sinta realmente parte do Estado Democrático de Direito.

3.2 ESPECIÉS DE MECANISMOS

Neste subcapítulo serão tratados individualmente os mecanismos de participação e controle sociais mais relevantes inseridos dentro do Constitucionalismo Latino Americano e que tenham potencial para contribuir com a realidade brasileira.

3.2.1 Revocatória De Mandato

Este é um dos instrumentos que é associado diretamente ao movimento do Constitucionalismo Latino Americano, justamente por estar presente nas Constituições da Bolívia, Equador e Venezuela. Tal associação gera a falsa impressão que o mecanismo de *recallé* uma criação própria do movimento constitucional latino americano, o que não é verossímil pois o instrumento de revocatória de mandato já havia sido previsto anteriormente ao próprio movimento constitucional em pauta, nos ordenamentos jurídicos da Alemanha, Estados Unidos.

De forma genérica, o recall consiste no instrumento de participação popular direta que visa destituir ou exonerar da função pública o agente público ou político pertencente a

²³ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de.op.cit., nota 16.

qualquer das funções do Estado, seja legislativo, executivo ou judiciário que não atenda ou represente os anseios da coletividade. É importante pontuar de forma genérica o mecanismo para melhor compreensão, já que cada ordenamento jurídico traz suas peculiaridades e serão tratadas individualmente, mas também seguem certo padrão podendo ser identificados facilmente vários pontos de intercessão.

O grande ponto deste mecanismo comparando a outros instrumentos de participações populares diretas clássicas é sua forma de deflagração, que em regra é feito pela própria população sem a imprescindibilidade, anuência ou crivo de outras autoridades ou agentes políticos. Justamente o contrário do que é feito em instrumentos clássicos de participação popular como o referendo e o plebiscito que necessitam da concordância do legislativo ou executivo para que a consulta popular seja iniciada.

Já o recall acontece única e exclusivamente através da mobilização de certa porcentagem dos eleitores de determinada circunscrição que tenha ligação com o agente político ou público, já que o instrumento pode ser usado em âmbito nacional, estadual ou municipal.

No Equador este instrumento está previsto no art.105²⁴ da Constituição Equatoriana de 2008 e não pode ser invocado no primeiro, nem no último ano de mandato da autoridade em cheque e para ser deflagrado é necessário apenas anuência de 10% do eleitorado, correspondente à esfera de atuação do político que resolverá sobre sua destituição do cargo político. Este instrumento pode ser usado para revogar o mandato de qualquer cargo eletivo, independente se faz parte do executivo, legislativo ou judiciário. Assim como também assevera Fidel Pérez Flores²⁵:

A Constituição venezuelana define o protagonismo do povo na revogação de mandatos públicos de cargos eletivos. Estabelece que todos os cargos e magistraturas de eleição popular são revogáveis. O processo de revogação de mandatos deve ser iniciado apenas após a metade do período para qual foi eleito o representante, por um número não inferior a 20% dos eleitores inscritos na circunscrição eleitoral correspondente, que podem solicitar a convocação de um referendo para decidir a questão. Convocado o referendo, se ao menos 25% dos eleitores inscritos participarem do mesmo e a decisão da maioria for favorável à

²⁴ EQUADOR. Constituição (2008). op.cit., nota 51.

²⁵FLORES, Fidel Pérez; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz. **Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela?** Revista Observadora On-line, v.4, n. 7, jul.2009, p. 06. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/56_observador_topico_Observador_v_4_n_07.pdf>. Acesso em: 05/05/2018.

revogação do mandato, ocorrerá a imediata destituição do representante, sendo sua suplência decidida como disposto na Constituição. No entanto, o processo de revogação de mandato de um representante eleito só poderá ser iniciado uma vez ao longo do mandato. Contudo, a Constituição não é muito clara em relação à revogação do mandato de corpos colegiados, apenas estabelecendo que ocorrerá conforme estabeleça a lei.

Na Bolívia, o instrumento de revocatória de mandato se encontra no art.11²⁶,§ 2ºda Constituição Política do Estado da Bolívia de 2009 alcança todos os cargos eletivos, exceto os pertencentes ao poder executivo e dependem da adesão de 15% do eleitorado vinculado à circunscrição do agente público que não poderá ser alvo do instrumento antes da metade, nem no último ano do mandato, como bem pontua Fidel Pérez Flores²⁷ .:

No caso boliviano, a Carta Política regula a revogação de mandatos eletivos no país, ao definir que toda pessoa que exerça cargo eletivo pode ter seu mandato revogado, exceto membros do órgão judicial (maiores detalhes da seleção de membros do Órgão Judicial serão apresentados na seção que discute os mecanismos de participação ampliada). O pedido de revogatória poderá ser solicitado após a metade do mandato, menos no último ano, e apenas uma vez por mandato. Este poderá ser iniciado por ao menos 15% dos cidadãos da circunscrição do representante questionado. Uma vez decidido pela saída do representante, este deverá ser retirado imediatamente de seu cargo, assumindo seu suplente na formada lei.

3.2.2Iniciativa Popular Constitucional

A maioria dos países que preveem instrumentos de participação popular direta se vale de mecanismos bastante usuais, como a iniciativa popular legiferante que consiste na propositura de projetos leis infraconstitucionais pela própria população a serem aprovados pelo legislativo, inclusive o Brasil prevê tal instrumento no art. 5º, LXXIII²⁸ da CRFB/1988.

Contudo, os países enquadrados dentro do movimento Constitucional Latino Americano foram além, buscando conferir uma maior autonomia política a população e também traduzir o povo como real detentor da soberania estatal, além da iniciativa popular legiferante também adota a iniciativa popular constitucional, permitindo que a população possa fazer proposta de emenda à constituição pátria.

O que demonstra o caráter de realmente imbuir o povo de legitimidade política para participar até mesmo de possíveis alterações do ordenamento jurídico máximo, dando

²⁶BOLÍVIA, Constituição (2008). op.cit., nota 53.

²⁷FLORES, Fidel Pérez; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz. op.cit., nota 100.

²⁸BRASIL. Constituição (1988). op.cit., nota 6.

maior transparência e efetividade à soberania popular, levando a um aumento da atividade popular e criando mais uma porta de atuação para a democracia direta.

Tal instrumento pode ser observado nas Constituições do Equador, Colômbia e Venezuela, o que demonstra que este instrumento também é uma das características marcantes do movimento constitucional Latino Americano.

A iniciativa popular constituinte está prevista no art.44²⁹ da Constituição da República do Equador de 2008, da seguinte forma:

Art. 442.- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en al menos dos debates. El segundo debate se realizará al menos noventa días después del primero. El proyecto de reforma se aprobará por la Asamblea Nacional. Una vez aprobado el proyecto de reforma constitucional se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. Para la aprobación en referéndum se requerirá al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Una vez aprobada la reforma en referéndum, y dentro de los sesenta días siguientes, el Consejo Nacional Electoral dispondrá su publicación.

E prevê como procedimento para população propor projeto de emenda a Constituição através do apoio de ao menos 1% do eleitorado nacional e tramitará na Assembleia Nacional realizando-se com não menos de dois debates, o segundo debate será realizado menos de 90 dias depois do primeiro. Se o projeto for aprovado pela Assembleia Nacional será convocado referendo dentro dos 45 dias seguintes. No referendo se a proposta de emenda obtiver a maioria simples dos votos o Congresso Nacional Eleitoral fará a publicação.

Já na Constituição Política da Colômbia de 1991 a iniciativa popular constituinte está prevista no art. 155:

Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.

²⁹ EQUADOR. Constituição (2008). op.cit., nota 51.

O procedimento legislativo será alavancado se obtiver ao menos 5% dos votos do eleitorado nacional e tramitará no Congresso Nacional, além dos cidadãos proponentes poderão designar um representante para ser ouvido e participar de todas as etapas do trâmite.

3.2.3 Referendo De Emenda A Constituição

O instrumento de participação popular diretado referendo é bastante conhecido, se não um dos mais clássicos mecanismo de participação popular e consulta popular. Previsto inclusive na CRFB/1988 em seu art.14, II³⁰ como um dos meios de participação popular direta.

No entanto, no constitucionalismo latino americano o referendo está inserido em um contexto diverso do usual em outros países, inclusive do Brasil. O referendo no movimento constitucional Latino Americano é instrumentalizado como um requisito imprescindível para emendar a Constituição, configurando-se como uma espécie de controle legislativo popular. Uma vez que, somente a deliberação legislativa não é suficiente para alterar Constituição, é necessária uma consulta popular para que os eleitores referendem o projeto de alteração da constituição e só então a emenda a constituição é publicada.

Até mesmo quando a proposta de emenda à constituição parte da própria população através de iniciativa popular, após a deliberação legislativa ainda sim a consulta popular do referendo se faz necessária para dar sequência no processo legislativo e culminar na publicação da alteração, como já observado no subtítulo anterior nos artigos constitucionais do Equador e Venezuela que tratavam da proposta de emenda constitucional por iniciativa do próprio povo.

É possível observar que este mecanismo de participação popular também funciona como controle popular da atividade legislativa, já que o legislativo único e exclusivamente não tem competência para propor, deliberar e publicar uma lei necessitando da aprovação da maioria mais um do referendo realizado. Sendo o povo parte irrevogável do processo legislativo seja legiferante ou constitucional.

³⁰BRASIL. Constituição (1988). op.cit., nota 6.

Este instrumento de participação e controle popular está previsto nas no art.442³¹ da constituição Equatoriana, art.341³² da constituição Venezuelana e no art.341³³ da constituição bolivariana.

Na Venezuela e no Equador, além da aplicabilidade diferenciada do referendo ainda é possível revogar certas normas, como bem pontual Fidel Pérez Flores³⁴:

No caso equatoriano, são necessárias as assinaturas de 5% dos eleitores em consultas nacionais ou 10% dos eleitores no caso de referendos de nível local. Os referendos podem também ser convocados por equatorianos no exterior, necessitando-se nesse caso da assinatura de pelo menos 5% dos inscritos na circunscrição especial em questão. No caso venezuelano, as solicitações deverão ser feitas por 10% dos eleitores correspondentes.

4. CONCLUSÃO

Diante de um contexto em que os mecanismos de participação popular direta não têm alcance, nem um exercício regular satisfatório mesmo estando previstos na CRFB/1988 de forma expressa em seu art.1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”³⁵.

Destaca-se a importância de tal previsão, justamente por estar localizada logo no primeiro artigo da CRFB /1998, reconhecendo não só a soberania popular ao atestar que todo o poder emana do povo, mas também como será exercida. Sendo de forma indireta por meio dos representantes eleitos e de forma direta, nos termos da constituição.

Todavia é necessário repensar outros instrumentos que possibilitem o exercício da soberania popular em sua completude, não só de forma parcial contemplando apenas a forma de participação popular indireta.

Dentre os inúmeros mecanismos de participação popular presentes no constitucionalismo latino americano, no subtítulo anterior houve a preocupação em sugerir apenas os instrumentos que realmente constituem uma característica própria do

³¹EQUADOR. Constituição (2008). op.cit., nota 51.

³²VENEZUELA. Constituição(1999). op.cit.,nota 52.

³³BOLÍVIA.Constituição (2008). op.cit., nota 53.

³⁴ FLORES, Fidel Pérez; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz. op.cit., nota 100.

³⁵BRASIL. Constituição (1988). op.cit., nota 6.

Constitucionalismo Latino Americano, por serem previstos ao menos em três constituições que façam parte do movimento constitucional supracitado. Sendo estes instrumentos: a iniciativa popular constitucional, a revocatória de mandato e o referendo como requisito necessário para alteração da Constituição.

Claro que tais mecanismos são apenas sugestões visando à ampliação dos instrumentos de participação popular, já que como constatado ao longo do trabalho os três mecanismos de participação popular direta previsto no ordenamento jurídico brasileiro tem muito pouca recorrência. Obtendo-se uma ínfima representatividade frente à necessidade e anseios da própria população.

Por óbvio, tais instrumentos suscitados e observados no Constitucionalismo Latino Americano não representará um saneamento a todas as mazelas pertencentes ao Brasil, até mesmo porque depende da conciliação de inúmeros fatores. Contudo, é com este tipo de diálogo entre os ordenamentos jurídicos da América do Sul com a exposição de saídas em potencial, que contribuí significativamente para o desenvolvimento da democracia.

REFERÊNCIAS

BELLO, Enzo. A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2013.

BOBBIO, Norberto. O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo. 22ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

BOLÍVIA, Constituição (2008). Constituição Política do Estado da Bolívia, promulgada em 07 de fevereiro de 2008. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf> Acesso em: 05/05/2018 .

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 05/05/2018

Brasileiros. Instituto DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da Participação Popular nos Municípios Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1. São Paulo: 1996

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2017.

DUARTE, Rui Pinto. Uma Introdução ao Direito Comparado. in: O Direito, Ano 138.º, IV. Lisboa: 2006.

EQUADOR, Constituição do Equador, promulgada em: 20 de outubro de 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoodoEquador.pdf>> Acesso em: 03/04/2018 .

FLORES, Fidel Pérez; CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COELHO, André Luiz. Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela? Revista Observador On-line, v.4, n. 7, jul.2009. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/56_observador_topico_Observador_v_4_n_07.pdf>. Acesso em: 05/05/2018.

LEI Nº 8.624.Publicada em 4 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18624.htm> Acesso em: 04/04/2018.

LEI Nº 9.709. Publicada em 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm> Acesso em: 04/05/2018.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição brasileira. Revista de Informação Legislativa, V. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: <[Chttp://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176529](http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176529)>. Acesso em: 04/05/2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. inArmin von Bogdandy/Flávia Piovesan/Mariela Morales Antoniazzi (orgs.). Direitos humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por que é que Cuba se transformou num problema difícil para a Esquerda?.Oficina do CES, n. 322. Lisboa: 2009, p. 1-15. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Por%20que%20%C3%A9%20que%20Cuba_Oficina%20322.pdf> Acesso em: 04/05/2018

_____.Reinventar a Democracia. 2^a.ed.Lisboa:Gradiva Publicações,2002. Disponível em:<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Reinventar%20a%20Democracia_Gradiva_1998.pdf>. Acesso em: 05/05/2018.

VENEZUELA, Constituição da República Bolivariana da Venezuela, promulgada em: 15 de dezembro de 1999. Disponível em:<https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 05/05/2018.

Submissão: 20.09.2018

Aprovação: 20.10.2018