

A BAIXA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

THE LOW EFFECTIVENESS OF PARTICIPATORY DEMOCRACY INSTRUMENTS IN BRAZIL

LA BAJA EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM BRASIL

Sandro Nery Simoes¹
João Victor de Souza Almeida²

RESUMO: O objetivo deste estudo é analisar a efetividade dos instrumentos de participação direta, com foco no sistema jurídico brasileiro, no artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal de 1988, podem ser extraídos três mecanismos: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Nesse sentido, o artigo retrata inicialmente dos conceitos introdutórios acerca da formação etimológico e histórico da democracia, proporcionado uma reflexão sobre a origem dos sistemas contemporâneos de participação popular. Em seguida, são descritos os elementos primordiais dos três regimes constitucionais existentes no contexto globalizado: democracia representativa ou indireta, democracia direta ou democracia semidireta e a democracia participativa. O trabalho finaliza por apreciar cada um dos mecanismos de democracia direta adotado pelo Brasil, verificando questões pertinentes a composição história, conceitual, previsão legal e eficácia social. Como resultado da análise, tem-se que é imprescindível para o avanço do modelo democrático brasileiro, o desenvolvimento de uma legislação infraconstitucional mais objetiva, a conscientização política dos parlamentares sobre a importância do compartilhamento do poder decisório do estado e o desenvolvimento de programas voltados a incentivar a participação popular.

2521

Palavras-chave: Democracia. Plebiscito. Referendo. Iniciativa popular. Cultura política. Eficácia social.

ABSTRACT: The objective of the study is to analyze the effectiveness of this instrument of direct participation, focusing on the Brazilian legal system, in article 14, items I, II and III of the Federal Constitution of 1988, three mechanisms can be extracted: plebiscite, referendum and popular initiative. In this sense, the article portrays a bulletin of the introductory concepts of the etymological and historical formation of democracy, providing a reflection on the origin of contemporary systems of popular participation. Next, the essential elements of the three constitutional regimes in the globalized context are good: representative or indirect democracy, direct democracy or semi-direct democracy and participatory democracy. The work concludes by specialization each of the mechanisms of direct democracy adopted by Brazil, verifying the relevant issues of the historical, conceptual, legal provision and social effectiveness composition. As a result of the analysis, it is essential for the advancement of the Brazilian democratic model, the development of more objective infra-constitutional legislation, the political awareness of parliamentarians about the importance of sharing the decision-making power of the state and the development of programs aimed at encourage popular participation.

Keywords: Democracy. Plebiscite. Referendum. Popular initiative. Culture. Policy Social effectiveness.

¹Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória e especialista em Direito Tributário pelo IBET, graduado em Direito pela Universidade de Vila Velha e Música pela Faculdade de Música do Espírito Santo. Filiado atualmente à Faculdade Metropolitana de Manaus (Fametro).

²Graduado em Direito pela Faculdade Metropolitana de Manaus e em Administração pela Universidade Federal do Amazonas. Advogado.

RESUMEN: El objetivo de este estudio es analizar la efectividad de los instrumentos de participación directa, centrándose en el ordenamiento jurídico brasileño, em el artículo 14, I, II y III de la Constitución Federal de 1998, se pueden extraer três mecanismos: plebiscito, referendun e iniciativa popular. En este sentido, el artículo retrata inicialmente los conceptos introductorios sobre la formación etimológica e histórica de la democracia, brindando una reflexión sobre el origen de los sistemas contemporâneos de participación popular. A continuación, se describen los elementos primários de los três regímenes constitucionales existentes en el contexto globalizado: democracia representativa o indirecta, democracia directa o democracia semidirecta y democracia participati,va. El trabajo finaliza apreciando cada uno de los mecanismos de democracia directa adoptados por Brasil, verificando cuestiones pertinentes a la composición histórica, conceptual, disposiciones legales y efectividad social. Como resultado del análisis, es esencial para el avance del modelo democrático brasileño, el desarrollo de una legislación infraconstitucional más objetiva, la conciencia política de los parlamentários sobre la importância de compartir el poder de decisión del Estado y el desarrollo de programas destinado a fomentar la participación popular.

Palabras-clave: Democracia. Plebiscito. Referéndun. Iniciativa popular. Cultura política. Efectividad social.

INTRODUÇÃO

A democracia no Brasil é marcada por várias interrupções em seu histórico de implementação. Nesse sentido, podem ser definidos dois marcos temporais de florescimento do regime democrático sendo estes a elaboração da Constituição Federal de 1988 e a realização de eleições diretas para o mandato de Presidente da República em 1989.

2522

Partindo da premissa de que o estado atual de desenvolvimento da cultura democrática no estado brasileiro passa pelo pouco tempo de inserção do país em uma realidade democrática, procuraremos fazer uma investigação acerca de um dos fatores que ao invés de catalisar o processo podem o estar refreando, qual seja: a não efetiva participação popular. Consigne-se, no entanto, desde o início, que a previsão constitucional existe. O que deve ser averiguado é se a concretização do que está previsto constitucionalmente está ou não ocorrendo.

Por conseguinte, no presente artigo, faremos uma investigação a respeito da efetividade dos instrumentos tradicionais da democracia participativa brasileira. Como tem sido feito o seu uso no decorrer da vigência da Constituição Federal de 1988? A participação popular realmente existe assim como propugna o nosso documento jurídico mais importante?

Com esse fito, trataremos sobre os instrumentos de democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988, discorrendo acerca do plebiscito, referendo e iniciativa popular. Por compreender que tais mecanismos guardam a mesma finalidade de

aperfeiçoamento da democracia representativa com base na consulta popular, escolhemos por fazer uma análise em conjunto, almejando um maior entendimento sobre o papel de cada instrumento participativo no fortalecimento da democracia. O estudo desenvolvido, começará por expor as premissas etimológicas e históricas do termo democracia, visando entender a construção dos mecanismos participativos que atualmente fazem parte do regime político do Brasil. Em seguida, será estudado de forma sintética os tipos de democracia objetivando compreender a classificação dos regimes democráticos. Por fim, analisaremos a questão central do trabalho: os instrumentos da democracia direta adotados pelo Estado brasileiro possuem realmente efetividade? É o que pretendemos investigar no artigo que se segue.

I. SURGIMENTO DA DEMOCRACIA

Não existe uma definição unânime para democracia, considerando que ao decorrer da história da sociedade se foi aplicado diversas modificações nesta temática, tendo por objetivo adequar esse sistema dentro das culturas e costumes pertencentes a cada estado. Portanto vamos nos dedicar em realizar a compreensão da função da palavra democracia, por meio do entendimento de duas questões, o significado denotativo e a representação do termo. Desse modo partindo da ideia etimológica, se entende que a palavra democracia, tem a sua origem no termo grego *demokratia*, que deriva de duas palavras gregas *demos*, que tem por significado “povo” e *kratos* que representa “autoridade”, o que expressa governo do povo, pelo povo e para o povo (MENEZES, 2004, p.267).

2523

Neste contexto fazemos uma ligação com a origem histórica da palavra, destacando que apesar de haver certa incerteza sobre a origem histórica do surgimento da democracia, vamos seguir o entendimento da história tradicional. Descreve-se que assim como na parte etimológica a o surgimento da democracia, também se deu na Grécia Antiga, mais precisamente em Atenas, por volta do século VI a.C. Tendo por aplicação prática, cidadãos livres que se reuniam para discutir e toma decisões que afetavam toda a comunidade de Atenas. No entanto esse direito era reservado apenas aos homens, livres, de 18 anos ou mais, que tivessem posses e fossem cidadãos atenienses, ou seja, todo o resto da comunidade que não

estivesse enquadrado neste contexto estaria automaticamente excluído do processo de decisão da vida política da polis (STARR, 2005, p.53).

Mas entendemos que a democracia não se trata apenas de um sistema de representação política, como propõe o significado etimológico da palavra, mas também de um sistema de direitos, pois para se ter o processo democrático, é necessário que perante todos os membros da comunidade se proporcione oportunidades perante critérios como a participação efetiva, igualdade de voto, compreensão, controle do planejamento e inclusão dos adultos. (DAHL, 2001). Portanto para existência de um sistema democrático em um estado, deve coexistir tanto o significado etimológico do termo democracia, quanto o sentido de representação da palavra, entendendo que quando existir apenas um dos conceitos, não estará definido uma realidade democrática. Dessa forma primeiro se concebe a democracia, partindo do sistema de representação político, e depois se mantém de forma contínua a construção da democracia, através da manutenção dos critérios de participação política dos membros.

Conhecer a democracia direta ateniense é fundamental para qualquer estudo que adentre na temática da democracia direta, considerando que estamos retratando as experiências que originaram o fundamento do que entendemos por participação popular nas decisões do Estado. Se fizermos um cotejo entre a democracia ateniense e o pensamento democrático explicitado 2524

na Constituição Federal brasileira de 1988, algumas diferenças se sobressaem de imediato. A primeira, relaciona-se com o tipo de democracia que existia na *polis* grega em questão, que era uma democracia na qual havia a participação dos cidadãos atenienses como um todo, a fim de deliberarem na Assembleia popular, como, por exemplo, ao decidir se aprovariam ou não uma lei. Por outro lado, na democracia brasileira, decisões desse tipo comumente não são tomadas pelos cidadãos como um todo. Embora possua alguns elementos da democracia direta (plebiscito, referendo, lei de iniciativa popular), no Brasil, prevalentemente a democracia se manifesta de forma indireta, com a escolha de representantes pelo povo. A outorga de mandatos a tais pessoas, implica que esses devam tomar decisões visando o bem geral da coletividade e cumpram, como representantes do povo e dentro dos parâmetros democráticos, aquilo que prometeram em campanha eleitoral. Portanto, a democracia brasileira é considerada uma democracia semidireta, na qual há uma mescla da democracia direta com a democracia indireta.

A segunda diferença, relaciona-se com os destinatários, aqueles que participam da democracia. De acordo com as normas constitucionais brasileiras, o voto deve ser universal. Isso significa que mulheres, analfabetos, brasileiros naturalizados, também poderão exercer o seu direito político de escolher representantes que personifiquem os seus interesses. Em Atenas, contudo, apenas homens atenienses tinham plenos direitos políticos. Mulheres, escravos e estrangeiros não os possuíam. Assim, embora existisse um modelo político de democracia direta em Atenas, apenas um grupo restrito de pessoas era considerado cidadão na cidade e, em consequência, poderia votar. Antes de se instaurar uma democracia participativa, a cidade era governada por nove arcontes, eleitos de forma anual pelo conselho do Areópago, tribunal de caráter aristocrático. (STARR, 2005, p. 15).

Dois fatores foram decisivos para transformações profundas nas estruturas das cidades gregas, inclusive Atenas: o advento dos tiranos e a inovação em larga escala da posse de escravos. A legislação agrária que criaram e as concessões que fizeram aos pobres, fez com que esses tiranos entrassem em rota de colisão com a nobreza tradicional, permitindo a consolidação de pequenas fazendas camponesas na Grécia. Esse apoio que obtiveram das classes menos favorecidas e determinadas concessões que foram feitas a elas, foram fundamentais em Atenas para o regime político que então passou a vigorar. (ANDERSON, 2013, 36-38).

2525

Destacamos, entre os legisladores atenienses responsáveis por mudanças estruturais profundas que levaram ao surgimento da democracia: Sólon e Pisístrato.. Drácon já houvera, em 621 a. C., aberto caminho para algumas das reformas de Sólon, por exemplo, ao estabelecer uma lei pondo termo à solidariedade familiar e tornando obrigatório que se recorresse aos tribunais no caso de conflito entre clãs (GILISSEN, 2001, p. 74). Mas eram necessárias mudanças mais significativas na cidade, com o intuito de evitar uma situação de extrema desigualdade social. Sólon decide, então, acabar com a escravidão por dívidas e com as dívidas sobre a terra. Além disso, divide a população em quatro classes de renda, permitindo que os cidadãos mais pobres, que constituíam a quarta classe, pudessem ter direito a voto na Assembleia de cidadãos (ANDERSON, 2013, p. 38). As reformas empreendidas por ele foram de importância decisiva para a mitigação do governo aristocrático (EVERITT, 2019, p. 86-87).

Alguns anos depois das reformas empreendidas por Sólon, os conflitos entre os cidadãos atenienses voltaram a ocorrer e com mais intensidade, o que levou a tomada de poder por um tirano, Pisístrato. Algumas medidas adotadas por ele procuraram atender os anseios das classes populares, para assim consolidar seu poder. Dentre elas, podemos citar: patrocinar um programa de construções que forneceu emprego aos trabalhadores na cidade; dar assistência financeira aos camponeses por meio de créditos públicos (ANDERSON, 2013, p. 38; LEFÉVRE, 2016, p. 130-131).

As reformas de Clístenes, principalmente as territoriais, enfraqueceram os laços de parentesco entre as famílias aristocráticas de Atenas, possibilitando a participação efetiva do povo nas eleições e nas instituições democráticas da cidade (DAMBRÓS, 2017, p. 97). Houve a divisão da Ática em 10 tribos, com o objetivo de influenciar a maneira como o Conselho de 500 era formado. Esse Conselho, dentre outras funções, elaborava as leis que seriam votadas na Assembleia. Foi consolidada também a Assembleia geral, onde cidadãos de todas as tribos participavam, tendo como objetivo defender os interesses próprios e da tribo pertencente (STARR, 2005, p. 26-27).

Por fim, cabe mencionar Péricles, um aristocrata que demonstrou fortes simpatias populares, dando ênfase a qualidade de cidadão e defendendo o imperialismo de Atenas em 2526 relação às outras cidades gregas associadas a Liga de Delos (STARR, 2005, p. 47). Com uma série de medidas populistas e com uma imagem de incorruptível ele conquistou a admiração e o respeito de grande parte dos cidadãos atenienses.

Em síntese, a democracia ateniense pode ser caracterizada como essencialmente direta, com votação das leis pela Assembleia, sem a intermediação de representantes. No entanto, como já trazido atenção anteriormente, esse modelo democrático não contava com o voto universal, pois excluía da vida política as mulheres, os escravos e os estrangeiros, permitindo que apenas homens com 18 anos ou mais tivessem direitos políticos.

2. TIPOS DE DEMOCRACIA

Após fazermos o estudo sintético do conteúdo etimológico, representativo e histórico da democracia e possível compreendemos os elementos fundamentais para classificar um

regime como democrático. De acordo com Duarte Neto (2005, p. 27), três regimes constitucionais foram aceitos como democráticos: o regime democrático *direto*, em que o povo toma diretamente, sem intermediação de representantes, as decisões públicas; o democrático *indireto* ou *representativo*, em que as decisões públicas são tomadas por mandatários, escolhidos de forma periódica com esse objetivo; e o democrático *participativo*, que mescla, junto com a democracia representativa, elementos da democracia direta, como, por exemplo, por meio de plebiscitos, referendos e lei de iniciativa popular.

2.1. Democracia representativa ou indireta

A democracia representativa também chamada de indireta, tem o seu marco inicial na realização de eleições nas quais as lideranças políticas disputam o voto popular. É fundamento basilar, nessa etapa, o livre exercício do sufrágio universal, que é o direito do cidadão de votar e ser votado. Em vista disso, o cidadão através do voto conferido aos seus representantes outorga o direito de tomar as decisões e exercer o poder político em seu nome, assim como confia que os representantes eleitos vão cumprir o dever social de exprimir os anseios da maior parte da coletividade. Como afirma Bobbio (2018, p. 73):

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. 2527

A representação pode ser feita pelo parlamento, pelo Presidente ou por outros órgãos. De modo que o Estado parlamentar é apenas uma modalidade da democracia representativa. Nesse ponto, surge o seguinte questionamento: o sistema de democrático representativo poderia significar apenas uma representação por intermédio de classes específicas da sociedade civil (social, profissional, religiosa, entre outras)? Não, pois a democracia representativa exige a representação de interesses gerais e não particulares (BOBBIO 2018, p. 74). Assim, à primeira vista, a democracia representativa não se caracterizaria caso não haja a representação geral, de todo o povo, mas apenas representação seccionada, por intermédio de classes específicas da sociedade civil, pois esse último tipo de representação implica na tomada de decisão na defesa preferencial dos interesses particulares dos membros desta ou daquela categoria,

desconsiderando o reflexo que essas decisões podem proporcionar para o restante da sociedade civil.

A democracia representativa, há muito tempo, tem sido afetada por uma falta de debate público tratado com o devido comprometimento, de modo que por grande parte das vezes os candidatos são eleitos por apelos emocionais, ou questões vagas que são defendidas, e não por um programa que verse sobre os principais problemas enfrentados pela sociedade. Isso acaba contribuindo para que os programas apresentados formalmente pelos candidatos não sejam cumpridos e os próprios candidatos não se sintam obrigados a cumprir aquilo que eles prometeram (NINO, 1997, p. 222).

2.2 Democracia direta

A democracia direta representa um sistema de Governo, pelo qual a tomada de decisão sobre as questões do estado, são feitas diretamente pelos cidadãos, sem o intermédio de representantes. Não existe, dessa forma, mandatários. O próprio povo ocupa diretamente sua posição. Desse modo os cidadãos se reúnem em assembleias, com a participação de todos os membros da comunidade, sendo assim deliberam sobre as demandas e necessidades, as colocando posteriormente em votação e decidindo as situações do cotidiano conforme o entendimento geral. Percebe-se, facilmente, a grande dificuldade no mundo contemporâneo para se estabelecer uma democracia direta nos Estados modernos. Em primeiro lugar, pelo grande número de indivíduos considerados cidadãos na maioria deles. A assembleia popular exige, em regra, um número reduzido de pessoas. Além disso, as especificidades de cada região, a complexidade dos dilemas advindos das sociedades modernas e a dificuldade de pelo menos grande parte dos cidadãos conhecerem os problemas que surgem nos Estados, tornam esse regime praticamente inviável no mundo moderno (FERREIRA FILHO, 2003, p. 81).

Seria ponderável considerar a *internet* como um caminho para suprir as objeções que atualmente impedem a democracia direta de ser um sistema de governo aplicável. No entanto, mesmo que considerássemos que o problema do grande número de indivíduos poderia ser equacionado pela rede mundial de computadores, as outras questões ainda ficariam sem

resposta. De qualquer modo, trata-se de um tema instigante, que, no entanto, não é objeto de estudo no presente artigo.

2.3 Democracia semidireta e participativa

Por fim, temos a democracia semidireta, que consistiria no exercício da democracia, mas com o uso de instrumentos que permitiriam ao povo a tomada de certas decisões políticas de forma direta. Entre esses instrumentos, temos: o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, o veto popular e o *recall* (DALLARI, 2013, p. 152). Nesta modalidade percebe-se que o processo de construção da forma democrática semidireta é pensado dentro do objetivo de aproximar a democracia representativa moderna da democracia direta clássica. Por seu turno, “no final do século XX foi proposta, e teve grande repercussão prática, a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de políticas públicas” (DALLARI, 2013, p. 156). Para Boaventura de Sousa Santos, a democracia participativa é capaz de abrir novos horizontes para superar os entraves que a democracia representativa encontra, pois é capaz de criar uma participação mais efetiva do povo nas decisões políticas (SANTOS, 2002, p. 55). De acordo com o autor (SANTOS, 2005, p.54), na democracia representativa “os grupos mais vulneráveis socialmente (...) não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários (...).”

2529

Pode-se dizer que a democracia participativa consiste ainda numa democracia semidireta, com ampliação e intensificação dos instrumentos de participação direta do povo na vida política. Como exemplos podemos citar a ampliação de projetos de lei de iniciativa popular, a criação de conselhos que desempenham atividades sociais, com participação de pessoas do povo na tomada de decisões. As audiências públicas, embora não tenham um cunho deliberatório, também constituem um importante instrumento de integração do cidadão na manifestação de direitos que possam supostamente terem sido violados. No século XXI, o processo de expansão da democracia representativa ganhou contornos mais nítidos nos países do chamado Sul global, que de formas diversas e para atender interesses distintos, de acordo com as peculiaridades de cada país ou região, imprimiram uma série de reivindicações que se

voltaram contra o Estado de índole colonialista e autoritário, que havia marginalizados determinados grupos da sociedade (SANTOS, 2002, p. 57)

Considerando o escopo do sistema democrático semidireto em sua grande parte, os partidos políticos cumprem um papel fundamental de conexão entre as opiniões que afluem da sociedade civil como um todo e a área do estado e suas instituições que faram a condução do curso das decisões políticas do estado. Entretanto, quando os partidos políticos se desvinculam dos interesses do povo, temos a corroboração da crise de legitimidade, que significa a redução da confiança representativa, perante a corrupção partidária. (BONAVIDES, 2000, p.72). Isso atenta contra a democracia participativa e a enfraquece.

3. A POUCA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA ADOTADOS PELO BRASIL

Nesse tópico, trataremos de forma breve de alguns instrumentos da democracia direta adotados pela Constituição Federal brasileira promulgada em 1988. A utilização desses instrumentos de favorecimento a participação do povo na vida política do país é ainda muito incipiente, o que pode dificultar o exercício pleno da democracia em nosso país.

3.1. Plebiscito

2530

O termo “plebiscito”, em seu contexto histórico, faz referência a uma realidade que é advinda da antiga República Romana, onde existiram diversos conflitos políticos entre os plebeus, que constituía a maior parte dos cidadãos romanos, mas detinha poucos direitos, e os patrícios, que eram considerados descendentes dos fundadores de Roma e detinham vários privilégios especiais. Essa disputa ocorria essencialmente em torno do poder político que era exercido pela casta dos patrícios dentro do cotidiano da vida romana, tendo por consequência o inconformismo da casta dos plebeus. De acordo com Martin (2014, p. 89-90), à época da república Romana existiam três Assembleias e que na Roma antiga eram chamadas de Comícios: o Comício das Centúrias, o Comício Tribal dos Plebeus e o Comício Tribal do Povo. O Comício Tribal dos Plebeus só permitia a participação dessa “ordem”, sendo vedada a inclusão de patrícios. As propostas que os plebeus aprovavam nessa assembleia, eram as mais variadas e denominavam-se de plebiscito. Inicialmente, os plebiscitos eram considerados

apenas formas de recomendações. Contudo, em 287 a. C., tornaram-se fonte oficial de leis, que passaram a vincular todos os cidadãos romanos, inclusive os patrícios, sem necessidade de que se requeresse a aprovação do Senado romano (MARTIN, 2014, p. 92). Coube a Quinto Hortênsio, como ditador outorgar a Lei Hortência, que deu categoria legal aos plebiscitos. (LIMA, 2005).

De acordo com Dallari (2013, p. 154), o plebiscito “consiste numa consulta prévia a opinião popular”, cujo resultado determina se vão ser adotadas providências legislativas em relação a uma respectiva matéria ou não. Tal instrumento é utilizado, primariamente para se conhecer a visão do povo sobre uma futura lei que esteja sendo cogitada. Pode também ser utilizado para se saber se o povo concorda com uma política de governo importante que se pretende alterar. Azambuja (2008, p. 251) considerava o plebiscito uma forma de *referendum consultivo*, diferenciando-o do que denominava de *referendum deliberativo*, no qual a consulta do povo ocorre posteriormente a elaboração da lei.

A Constituição brasileira em vigor trouxe, em sua essência, a teoria da soberania popular, prevendo a possibilidade direta de participação do povo nas decisões do Estado. A norma constitucional extraída do artigo 14, inciso I, expressamente autorizou o exercício desse instrumento da soberania popular (OLIVEIRA, 2005, p.9). No quadro abaixo, trazemos um 2531
histórico da utilização de plebiscito no Brasil após promulgação da Constituição Federal de 1988

Quadro 1 – Histórico de Utilização do Plebiscitos no Brasil

DATA DE REALIZAÇÃO	TEMA	RESULTADO	NÃO COMPARECIMENTO
21 de abril de 1993	Sistema político (presidencialismo ou parlamentarismo) e regime de governo (república ou monarquia)	65,48% dos eleitores (43.881.747), votaram pelo regime de governo republicano e 54,75% dos eleitores (36.685.630), votaram pelo sistema político presidencialista.	25,78% dos eleitores (23.265.770) estavam aptos a votar e não compareceram às urnas.
11 de dezembro de 2011	Divisão do estado do Pará (Votação realizada apenas com a população do estado do Pará)	66,60% dos eleitores (2.363.561), votaram pela não criação do estado de Carajás, e 66,08% dos eleitores (2.344.654), votaram pela não criação do estado de Tapajós.	25,71% dos eleitores (1.246.646) estavam aptos a votar e não compareceram às urnas.

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>

Ao analisar o histórico de utilização do plebiscito no estado brasileiro, observa-se que ele foi aplicado em apenas duas oportunidades, conforme especifica o Quadro 1, retratando uma utilização cautelosa desse instrumento. Outro ponto que se destaca neste estudo são as altas porcentagens dos eleitores que estavam aptos a votar e não compareceram às urnas nas consultas populares de 1993 e 2011. Tendo por base as informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, percebe-se que o plebiscito de 1993 teve 25,78% da totalidade dos eleitores aptos a votar não comparecendo às urnas, assim como o plebiscito de 2011 teve 25,71% da totalidade dos eleitores aptos a votar não comparecendo às urnas. Levando em consideração a importância dos temas tratados em ambos os plebiscitos e preocupante o cenário da falta de participação popular.

A Lei 9.709/98 veio regulamentar o uso do plebiscito. O artigo 2º, veio a diferenciá-lo do referendo, por afirmar que o primeiro deva ser convocado *antes* do ato legislativo ou administrativo para o qual o povo será consultado. Exige, para ambos, matéria de acentuada relevância e de natureza constitucional. Isto implica que deva envolver questões de natureza relativa a organização do Estado brasileiro, que possam ser alteradas, ou direitos fundamentais que possam estar em colisão. Por sua vez, o artigo 3º, da supramencionada Lei, estabelece que o plebiscito deva ser convocado mediante decreto legislativo, que é uma das espécies 2532 normativas trazidas pela Constituição Federal brasileira, e, de mesma hierarquia de uma lei ordinária ou de uma lei complementar. E a proposta deve ser de pelo menos um terço dos membros que compõem a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal.

Verifica-se, no entanto, que o plebiscito é visto com certa incerteza, tanto pela sociedade, quanto pelos parlamentares. Esse sentimento comum é reflexo da pouca exploração do instrumento de participação, tendo em vista que por um lado a sociedade não compreende a importância de se fazer presente no campo decisório do país, considerando que culturalmente não tem o costume de exercer esse papel. Há também de se ponderar a dificuldade que alguns cidadãos possuem em muitos rincões espalhados pelo Brasil a fim de se fazer presente nesse legítimo exercício de um direito político. É necessário que sejam introduzidas alterações legislativas no plebiscito, buscando modernizar e agilizar a participação popular, pois somente através de um processo contínuo de consulta, a população vai construir o senso crítico

necessário para apreciar temas complexos, minimizando as possibilidades de ocorrer manipulação da vontade do povo.

3.2. Referendo

O referendo consiste numa consulta ao povo, de forma que uma lei ou mesmo uma emenda constitucional, já elaborada pelo Parlamento, só se torne vinculante depois de aprovada pela opinião popular. Diferenciando o referendo do plebiscito, no primeiro a consulta ao povo ocorre depois elaborado o ato do Parlamento, lei ou emenda constitucional, para que tal ato seja ou não confirmado. O referendo tem origem na expressão em latim “ad referendum”, termo cuja origem “se encontra nas antigas Dietas das Confederações Germânicas e Helvéticas, quando todas as leis eram aprovadas *ad referendum* do povo” (DALLARI, 2013, p. 153-154). Na forma clássica do referendo, dentro do contexto da assembleia cantonal, se tem a atuação da população tanto no campo da decisão sobre a melhor escolha a ser tomada sobre o tema alvo da consulta ao povo, como também na formulação das soluções que serão propostas no referendo (MALUF, 2017, p. 214).

Na contemporaneidade, o referendo é utilizado como um dos principais instrumentos da democracia participativa. Ele pode ser obrigatório ou facultativo. Será obrigatório se “a ²⁵³³ consulta ao povo é imposta obrigatoriamente pela Constituição” e será facultativo se “a Constituição deixa a sua prática ao arbítrio de uma autoridade ou dependente de petição de certo número de eleitores” (AZAMBUJA, 2008, p. 251). Portanto, atualmente as democracias aplicam o referendo visando a manifestação do povo em formato objetivo sobre o problema que foi submetido a consulta popular, esperando como resultado o consentimento positivo ou negativo acerca da solução proposta.

Da mesma forma que já ocorreu com o plebiscito, “é preciso notar que o *referendum* tem sido usado abusivamente para legitimar atos de usurpação da soberania nacional” (MALUF, 2017, p. 215). Nesse sentido, o legislador assegurou no artigo 14, II da Constituição Federal de 1998, o direito político do cidadão no exercício da soberania popular através do referendo e no artigo 49, XV, do mesmo diploma legal, teve a prudência de colocar como competência

exclusiva do Congresso Nacional, *autorizar* o referendo, não podendo, portanto, o Chefe do Executivo Federal interferir nessa decisão.

Esse instrumento, conforme já exposto teve sua regulamentação efetuada pela Lei 9.709/98. O artigo 2º da lei 9.709/98, descreve que o plebiscito e o referendo estão dentro da espécie de consultas populares, trazendo no § 2º, a primeira distinção entre os instrumentos, classificando a convocação do referendo como posterior ao ato legislativo ou administrativo. O artigo 11 do mesmo diploma legal, prevê que o referendo é uma faculdade é por isso pode ser convocado ou não, entretanto, fixa o prazo de convocação que é de trinta dias, que passa a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa. (BARBOSA, 2015, p. 42).

Quadro 2 – Histórico de Utilização do Referendo no Brasil

DATA DE REALIZAÇÃO	TEMA	RESULTADO	NÃO COMPARECIMENTO
06 de Janeiro de 1963	A continuação ou não do sistema parlamentarista	76,98% dos eleitores (9.457,448), rejeitaram a continuação do sistema parlamentarista e optaram pelo presidencialismo.	33,82% dos eleitores (6.278,922) estavam aptos a votar e não compareceram às urnas.
23 de outubro de 2005	A proibição do comércio de armas de fogo e munições no Brasil	63,94% dos eleitores (59.109,265), rejeitaram a alteração proposta e optaram por manter as normas determinadas em 2003 pelo Estatuto do Desarmamento.	21,85% dos eleitores (26.666,791) estavam aptos a votar e não compareceram às urnas.

2534

Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>

Explorando as informações publicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre os referendos realizados em 1963 e 2005 em acordo com o quadro 2, temos dois entendimentos, em primeiro plano está exposto uma realidade de pouca utilização dos instrumentos de consulta popular, considerando que até o presente momento só se teve a realização desse instrumento em duas oportunidades. Em segundo plano temos presente os altos índices dos eleitores que estavam aptos a votar e não compareceram às urnas. Com base nos aspectos observados, dada a pouca efetividade tanto do plebiscito e do referendo, entendemos que a democracia participativa não é exercida de forma plena, assim como intentou o legislador constituinte. Nesse sentido, assim se posiciona Carvalho (2018, p. 151) “[...] também deixou de conferir ao

conjunto de cidadãos a competência para iniciar o processo das consultas populares, esvaziando o conteúdo democrático participativo do plebiscito e do referendo.”.

3.3. Iniciativa popular

A iniciativa popular foi estabelecida inicialmente nos Estados Unidos, pelo estado de South Dakota, em 1898, no entanto o primeiro estado norte americano a utilizar a iniciativa popular foi o Oregon, em 1904. A iniciativa popular também estava presente na Constituição de Weimar, no artigo 29 da Lei Fundamental de Bonn que deu origem a República Federal da Alemanha e nas Constituições da Venezuela e da Itália. A iniciativa deve ser apreciada por representar em sua essência o sentido clássico da manifestação direta do povo na condução da coisa pública. Sendo assim a iniciativa de forma diversa do plebiscito e do referendo busca não só aferir o consentimento popular sobre questões objetivas, como também fazer com que o povo se faça presente na composição legislativa do estado, através da proposição de projetos de lei:

Pelo referendo, a lei elaborada pelo Parlamento adquire força obrigatória; pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei. Se um certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de uma certa lei, o Parlamento fica juridicamente obrigado a discuti-la e votá-la.” (AZAMBUJA, 2008, p. 224).

O formato articulado, da lei de iniciativa popular, preconiza que o povo apresente um 2535
projeto de iniciativa popular consolidado por disposições e artigos que representem na forma da lei o objetivo de interesse coletivo almejado (MENEZES, 2004, p. 286). Já o modelo não vinculante, permite que órgão legislativo possa aprovar, emendar ou rejeitar a proposta de iniciativa popular, sem ser obrigado a expor para a sociedade os fundamentos que levaram a decisão tomada (ARMANDO; MOURA, 2019).

É importante acrescentar neste estudo a existência do formato não articulado e do modelo vinculante, que apesar de não serem aplicados no estado brasileiro, fazem parte do desenvolvimento da democracia participativa no contexto globalizado. No formato não articulado, que tem por referência o direito suíço e americano, o povo propõe a sua demanda sobre um tema específico para o órgão legislativo, tendo por propósito que este efetive a confecção do texto do projeto de lei (MENEZES, 2004, p. 286). No tocante ao modelo vinculante, ao órgão legislativo é permitido alterar ou rejeitar a proposta de iniciativa popular,

no entanto para consolidar a decisão tomada, obrigatoriamente deve ser realizado uma consulta popular através de referendo (ARMANDO; MOURA, 2019).

Para compreendermos a previsão legal da iniciativa popular é importante analisarmos três disposições, sendo as duas primeiras o artigo 14, III, e artigo 61, § 2º da Constituição Federal de 1988 e a terceira a Lei 9.709 de 1998. O artigo 14, III, do texto constitucional, traz a iniciativa popular como um dos instrumentos de participação direta pela qual o povo fará o exercício da soberania popular, já o artigo 61, § 2º, do mesmo diploma legal, descreve como se dará a utilização da iniciativa popular, conforme transcrito abaixo. Os requisitos são os especificado a seguir:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988).

A Lei 9.709, de 1998, dispõe de dois artigos acerca de critérios para aceitação da iniciativa popular. No artigo 13, os parágrafos 1º e 2º, estabelecem que o projeto de lei não pode tratar de mais de um assunto central e que não é permitida a rejeição do projeto de lei por vício de forma, sendo dever da Câmara dos Deputados, providenciar a solução de falhas advindas da técnica legislativa ou de redação.

Quadro 3 – Projetos de Lei de iniciativa popular que viraram leis no Brasil

DATA DE SANÇÃO	TEMA	QUANTIDADE DE ASSINATURAS
06 de setembro de 1994	Lei 8.930 – Inclui o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos.	1,3 milhão
28 de setembro de 1999	Lei 9.840 – Coibi o crime de compra de votos por meio da cassação de mandato e pagamento de multa.	1,06 milhão
16 de junho de 2005	Lei 11.124 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor do FNHIS, possibilitando o acesso da população de menor renda à construção, compra ou reforma da casa própria.	1,1 milhão
04 de junho de 2010	Lei Complementar 135 – Torna inelegível por oito anos candidatos que tenham sido condenados em processos criminais e políticos cassados.	1,6 milhão

Fonte: <https://blog.inteligov.com.br/como-funciona-a-iniciativa-popular-no-brasil/>

De acordo com as informações descritas no quadro 3, os projetos de iniciativa popular que foram convertidos em lei, refletem números positivos quanto a mobilização da sociedade. Embora tenham sido usados um número de vezes maior que o plebiscito e o referendo, demonstram também a parca utilização desse importante instrumento de participação popular em terras brasileiras. Um dos fatores que pode ajudar a explicar tal fato, consiste na dificuldade para que se atendam todos os requisitos formais a fim de que o projeto seja apresentado à Câmara dos Deputados.

Como visto anteriormente, são três os requisitos que constam no artigo 61, § 2º da Constituição Federal, para apresentar projeto de iniciativa popular, sendo estes: 1% do eleitorado nacional; a distribuição do eleitorado por pelo menos cinco estados da federação; e com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Nesse sentido, de acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral, em controle realizado até o mês de agosto de 2020, o eleitorado nacional corresponde ao número de 150.519.635 milhão de eleitores. Tendo por base esse cenário, para que um projeto seja apresentado como sendo de iniciativa popular, seria necessário atualmente, as assinaturas, em número absoluto, de 1.505.196,35 milhão de pessoas. Outro fator que merece destaque está relacionado a dificuldade da checagem das assinaturas depois que o projeto de lei é apresentado junto a Câmara dos Deputados, 2537 considerando que o órgão legislativo alega não ter a estrutura necessária para verificar a autenticidade das assinaturas que foram recolhidas. (CALGARO, 2017). Portanto mesmo conseguindo obter o número de assinaturas necessárias para a apresentação do projeto de lei, os projetos de lei inicialmente advindos de iniciativa popular acabaram por receber a autoria de um parlamentar para que possa tramitar como um projeto de lei comum.

Dos quatro projetos de lei de iniciativa popular que foram aprovados pelo Congresso Nacional e que estão especificados no quadro 3, apenas a Lei 11.124/2005, possui uma observação no site da Câmara dos Deputados, por ter sido apresentado através de projeto de lei de iniciativa popular, conforme prevê o artigo 61, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Entretanto vale destacar que essa é apenas uma ressalva feita pelo site da Câmara dos Deputados, considerando que a autoria do projeto de lei está atribuída ao deputado Nilmário Miranda – PT/MG. (BAZILIO, 2017). Em virtude dos fatos mencionados, pode ser concluído que a iniciativa

popular ainda se mostra incipiente. Destarte, para que se tenha maior efetividade desse instrumento de participação popular, será necessário a realização de melhorias concretas no campo legislativo, visto que atualmente o procedimento que regulamenta a apresentação do projeto de lei por iniciativa popular é complexo, ultrapassado e com muitas exigências formais, representando um obstáculo para a utilização mais abrangente por parte dos cidadãos brasileiros.

CONCLUSÃO

O presente trabalho, buscou, inicialmente, trazer fatos históricos relacionados ao surgimento do modelo democrático. Para isso, recorreu-se a Atenas, polis grega que foi notabilizada pela criação de um complexo sistema de democracia direta. Fez-se um estudo das principais características da democracia grega em cotejo com o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Em seguida, a pesquisa concentrou-se em desvelar as principais diferenças entre os seguintes modelos democráticos: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia participativa. Com a relação ao último modelo democrático citado, adotado pelo Brasil na Constituição Federal de 1988, e que reúne instrumentos da democracia direta ao lado da 2538 democracia representativa, foi visto que uma das suas marcas distintivas consiste em uma efetiva participação popular na tomada de decisões em assuntos importantes para o povo.

Finalmente, realizou-se um estudo a respeito da aplicação dos instrumentos constitucionalmente estabelecidos de democracia direta no Brasil, a saber, o plebiscito, o referendo e a lei de iniciativa popular. Constatou-se que esses instrumentos foram muito pouco usados, considerando-se que a Constituição Federal brasileira foi promulgada há 32 anos. A constatação acima exposta, nos permite algumas inferências e reflexões do motivo da pouca efetividade dos instrumentos de democracia participativa no Brasil. Será que o procedimento legislativo de instauração dos mecanismos de democracia direta possui um formato institucional complexo, sendo este um impeditivo para que ocorra a consolidação do pleno exercício da soberania popular? Seria necessária uma regulamentação infraconstitucional mais

explícita que tornasse mais favorável a ampliação da participação da coletividade no cenário decisório do país?

Por sua vez, especificamente em relação aos parlamentares federais brasileiros, por que se mostram tão recalcitrantes em utilizarem instrumentos importantes para participação popular? Será que porque percebem que tal atuação resultaria no exercício de um maior controle político da sociedade? Será que a prática política tradicional constitui para eles uma alternativa mais “moldável” do que a utilização dos instrumentos participativos presentes em nosso texto constitucional? Será que há um temor nas classes dirigentes da efetiva ampliação do poder popular nas decisões políticas do país? Até onde esse temor é justificável em face do modelo democrático adotado pela Constituição federal vigente?

Em conclusão, verifica-se que a consolidação do sistema democrático participativo pode depender de um complexo número de fatores, tais como: uma legislação infraconstitucional mais explícita e contemplando aspectos dos modernos instrumentos tecnológicos quanto a utilização de instrumentos da democracia participativa; parlamentares mais dispostos ao compartilhamento do poder, menos centralizadores; e a implementação de programas de incentivo a participação popular nas decisões de Estado. Portanto, há um longo caminho a ser percorrido para que seja efetivada de forma mais plena a democracia no Brasil.

2539

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. Tradução de Renato Prelorenizou. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

ARMANDO, Jucelia; MOURA, Johanes. **Desvirtuamento de Projetos de Lei de Iniciativa Popular: Consequências para o Estado Democrático de Direito**. Âmbito Jurídico, 2019. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/desvirtuamento-de-projetos-de-lei-de-iniciativa-popular-consequencias-para-o-estado-democratico-de-direito/>>. Acesso em: 19 de agosto de 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: 4.ed. ver., ampl. e atual. Globo S.A, 2008.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia Direta e Participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

BAZILIO, Érika. **As dificuldades de por em prática a iniciativa popular**. Politize!, 2017. Disponível em < <https://www.politize.com.br/iniciativa-popular-dificuldades/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio. São Paulo: 15. ed. Paz e Terra, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: 10.ed. Malheiros Editores, 2000. “Não paginado”.

BRASIL, **Constituição** (1988), Capítulo I – Do Poder Legislativo, Art. 61. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_07.05.2020/art_61_.asp. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

CALGARO, Fernanda. **Em quase 30 anos, Congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular**. G1, 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 12 de setembro de 2020.

CARVALHO, Erick. **O exercício da democracia direta no Brasil: condições, possibilidades e uma proposta de recall**. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: 32.ed. Saraiva, 2013.

2540

DAMBRÓS, Bruno Rodrigo. “**A reorganização territorial Ática sob Clístenes: a democracia como enfraquecimento dos poderes parental-aristocráticos**.” Revista Hélade da UFF, 2017.

DUARTE NETO, José. **A iniciativa popular na constituição federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

EVERITT, Anthony. **A ascensão de Atenas: a história da maior civilização do mundo**. São Paulo: Crítica, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2003.

GILISSEN, John. **Introdução História ao Direito**. Lisboa: 1. ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

LEFÉVRE, François. **História do mundo grego antigo**. Tradução de Rosemary Costhek Abilio. São Paulo: 1. ed. Unesp, 2016.

LIMA, Ederson. **Plebiscitos, referendos e iniciativas populares**. Educacional, 2005. Disponível em <<http://www.educacional.com.br/noticiacomentada/050923notoi.asp>>. Acesso em: 03 de setembro de 2020.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: GEDISA, 1997.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: 33.ed. Saraiva, 2017.

MARTIN, Thomas R. **Roma Antiga: de Rômulo a justiniano**. Tradução de Iuri Abreu. Porto Alegre: 1. ed. L&PM, 2014.

MENEZES, Aderson. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: 8.ed. Forense, 2004.

OLIVEIRA, Eduardo. **O plebiscito na atividade legislativa e a experiência brasileira**. Tese (Especialização em Direito) – Faculdade de Direito de Brasília, Universidade do Legislativo Brasileiro, 2005.

PLEBISCITOS e referendos. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>. Acesso em 07 de Setembro de 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

STARR, CHESTER. **O nascimento da democracia ateniense: a assembleia do século v a.C.** Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Odysseus, 2005.